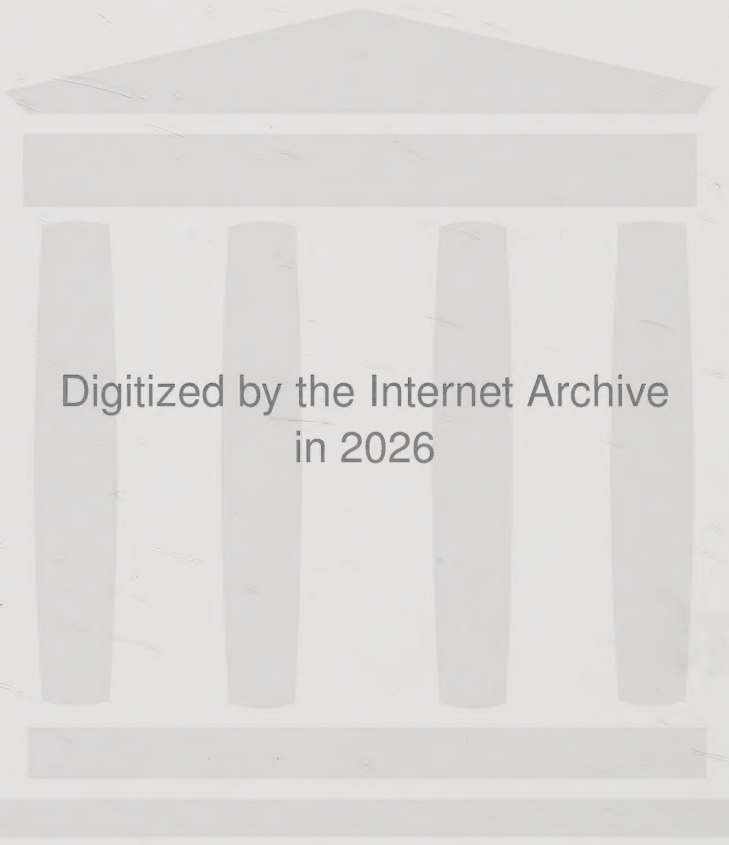


Kostenträger bei kommunalen Folgeeinrichtungen

**Rechtsgutachten
zu der Frage, inwieweit bei Stadtneugründungen
ein Anspruch der Gemeinde
auf die sogenannte Erstausrüstung besteht**

**von
THOMAS MUTHESIUS**

1967



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554814_0028

Kostenträger bei kommunalen Folgeeinrichtungen

Rechtsgutachten
zu der Frage, inwieweit bei Stadtneugründungen
ein Anspruch der Gemeinde
auf die sogenannte Erstausrüstung besteht

Dissertation
vorgelegt der
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes Gutenberg-Universität
in Mainz

von
THOMAS MUTHESIUS

Kostenrechner bei kommunalen Folgeeinrichtungen

nebst
zu den Kosten im Zusammenhang mit
ein Beispiel der Gemeinde
auf die sogenannte Einrichtung

Dr. H. Armbruster

ausgibt die

Verlag des Wirtschaftswissenschaftlichen Vereins
des Landes Niedersachsen



von

THOMAS MUTHENIUS

1. Berichtersteller: Professor Dr. P. Schneider
2. Berichtersteller: Professor Dr. H. Armbruster

Tag der mündlichen Prüfung: 25. Juli 1967

Einleitung	1
------------	---

Erster Teil

Begriffliche Grundlagen

I. Zum Begriff „neue Stadt“	3
II. Definition des Begriffs „kommunale Erstaussstattung“	4
III. Was gehört zur Erstaussstattung?	10
IV. Kosten der Erstaussstattung	12

Zweiter Teil

Rechtliche Grundlagen

I. Die Erschließung und ihre Finanzierung	17
1. Erschließungsanlagen im engeren Sinn	17
2. Die übrigen Erschließungsanlagen	19
a) Abwasserbeseitigungsanlagen	20
b) Versorgungsanlagen	21
II. Die Folgeeinrichtungen und ihre Finanzierung	22
1. Nicht anwendbare Vorschriften	22
a) Die Kommunalabgabengesetze	22
b) Die Realsteuerbelastung	23
2. Vorschriften mit einem Rechtsanspruch auf Erstaussstattungsleistungen	24
a) Das preußische Ansiedlungsgesetz	25
b) Das Landbeschaffungsgesetz	45
c) Art. 106 Abs. 7 Grundgesetz	48
3. Vorschriften, die die Folgelastenfinanzierung erleichtern, aber keinen Rechtsanspruch einräumen	56
a) Das Bergarbeiterwohnungsbaugesetz	56
b) Die Finanzausgleichsgesetze der Länder	57
c) Der Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes	61
4. § 16 Abs. 2 Steueranpassungsgesetz	66
5. Vertragliche Vereinbarungen über die Erstaussstattung einer neuen Stadt	67
6. Die Folgelastenfinanzierung im „Dritten Reich“	79

Dritter Teil

Kurzmonographien der wichtigsten neuen Städte in der Bundesrepublik mit dem Schwerpunkt auf der Darstellung der Erstausrüstungsregelungen

<i>I. Stadtgründungen aus nationalpolitischen Motiven</i>	82
1. Wolfsburg	82
2. Salzgitter	88
<i>II. Die sogenannten Flüchtlingsstädte</i>	95
1. Espelkamp	95
2. Allendorf	98
3. Neutraubling	100
4. Geretsried	102
5. Traunreut	105
6. Waldkraiburg	108
<i>III. Entlastungs- und Entwicklungsstädte</i>	112
1. Sennestadt	113
2. Wulfen	118
3. Hochdahl	121
4. Meckenheim/Merl	123
<i>IV. Sonderfall Helgoland</i>	125

Vierter Teil

Abschließende Betrachtung

<i>I. Besteht ein Anspruch auf Erstausrüstung?</i>	128
<i>II. Lösungsvorschläge zur Folgelastentfinanzierung in der Literatur</i>	131
Literaturverzeichnis	137
Abkürzungsverzeichnis	143

Einleitung

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es annähernd 25 000 Gemeinden¹⁾. Mit Ausnahme weniger gemeindefreier Gebiete ist der ganze Grund und Boden auf die Gemeinden verteilt. Trotzdem werden heute noch Städte gegründet²⁾.

Die Fragestellung des Themas dieser Arbeit hat erst seit dem Beginn von planmäßigen Stadtgründungen eine Berechtigung. Erste Beispiele solcher Neu- gründungen größeren Umfangs aufgrund eines einheitlichen Planes finden sich in Deutschland bereits in der sog. landesfürstlichen Epoche³⁾. Die planmäßig und in einem Zuge errichtete Stadt stellte jedoch bis in unsere heutige Zeit die Ausnahme dar. Das langsame, oft Jahrhunderte währende Wachstum einer Stadt, die organische Entwicklung aus kleinsten Anfängen bis zu einer großen Menschenansiedlung, war bis zum Beginn des Industriezeitalters noch die Regel. Dabei war für das Gedeihen und Wachstum einer Stadt eine geographisch und wirtschaftlich günstige Lage von ausschlaggebender Bedeutung⁴⁾. So verdankt Frankfurt am Main sein Erblühen zur mächtigen Handelsstadt der Furt der Franken. Das Zusammentreffen – die Konfluenz – von Rhein und Mosel führte zur Entstehung von Koblenz. Hannoversch-Münden, südlich von Hannover gelegen, wählte jenen Standort, wo Werra und Fulda zusammen- münden. Die günstige Schifffahrtslage ließ Lübeck zur bedeutendsten Stadt im Ostseegebiet emporsteigen⁵⁾. Da alle diese nur beispielhaft genannten Städte sich in organischem Wachstum entwickeln konnten, lag die Last ihrer Ausstattung mit allen öffentlichen Einrichtungen, die für ein kommunales Gemeinwesen erforderlich sind, auf den Schultern vieler Generationen. Die Frage einer Erstausrüstung hat sich gar nicht gestellt. Hinzu kommt, daß die Städte früherer Jahrhunderte viele kommunale Einrichtungen, ohne die heute eine größere Gemeinde nicht zu denken ist, noch gar nicht benötigten oder kannten. Es sei auch an das Schulwesen erinnert, das früher ausschließlich Sache der Kirche war. Kindergärten, Sportplätze, Badeanstalten, Bibliotheken, Altersheime gehören erst seit dem 20. Jahrhundert zu dem kommunalen Standard einer Stadt.

Mit dem Beginn des Industriezeitalters stehen wir plötzlich vor neuen soziolo- gischen Gegebenheiten. Die Bevölkerung der Industrienationen wächst durch

1) Nach dem Stande vom 30. 6. 1964 sind es genau 24 468; vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1965, S. 40.

2) Gemeint sind Gemeinden jeder Größenordnung; vgl. zum Begriff „neue Stadt“ die Aus- führungen auf S. 3 ff.

3) Die Gründung von Karlsruhe durch den Landesfürsten Karl Wilhelm im Jahre 1715 ist hier an erster Stelle zu nennen.

4) Zwar spielt auch heute noch der Standort einer neuzugründenden Stadt eine ganz ent- scheidende Rolle, doch ist man mit Hilfe der modernen Technik längst nicht mehr so stark von günstigen Gegebenheiten abhängig wie früher.

5) Vgl. Rappaport: „**Städterneuerung oder neue Städte?**“ In: Der Städtetag 1952. S. 197.

die Anwendung medizinischer Erkenntnisse, den Fortschritt und die Verbreitung der Hygiene sprunghaft um das Mehrfache. Fabriken, die überall entstehen, benötigen Massen an Arbeitern, die möglichst in der Nähe der Produktionsstätten angesiedelt werden müssen. Aus diesem Grunde strömen Tausende von Arbeitskräften in die Städte und Fabrikorte, die durch diese sog. Landflucht innerhalb weniger Jahre einen außerordentlichen Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen haben.

Es ist erstaunlich, daß trotz dieser ungeheuren Entwicklung seit dem Beginn des vergangenen Jahrhunderts bis zur Mitte unseres Jahrhunderts nur fünf neue Städte in Deutschland gegründet wurden: 1827 Bremerhaven, 1850 Wilhelmshaven, 1859 Ludwigshafen, 1938 Wolfsburg und 1942 Salzgitter. Bei jeder dieser Städte waren wirtschaftliche oder militärische Motive die Veranlassung zur Gründung ⁶⁾. Nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden eine ganze Reihe von Flüchtlingsgemeinden in Deutschland, die sämtlich auf Gelände von ehemaligen Munitionsanstalten errichtet wurden: Es seien hier nur Espelkamp, Allendorf, Waldkraiburg, Geretsried, Traunreut und Neutraubling genannt. Mit dem Bau der Sennestadt bei Bielefeld folgt seit 1954 die planmäßige Gründung von Entlastungs- und Entwicklungsstädten. Bis heute sind noch folgende Projekte in der Planung bzw. schon im Bau: Wulfen im nördlichen Ruhrgebiet, Hochdahl bei Düsseldorf und Meckenheim/Merl bei Bonn. Alle diese neuen Gemeinwesen werden in unserem heutigen Zeitalter innerhalb weniger Jahre auf ihre geplante Größe ausgebaut. Eine Stadt entsteht aber nicht schon allein durch eine Aneinanderreihung von Wohnhäusern für die zukünftigen Einwohner. Vielmehr sind neben Industrie, Gewerbebetrieben und Läden aller Art auch Schulen, Verwaltungsgebäude, Straßen, Kanalisation, Gas-, Elektrizitäts- und Wärmeanschluß, Sportplätze, Schwimmbäder, Krankenhäuser, Altersheime, Friedhöfe etc. erforderlich, damit die Stadt lebensfähig ist und ihre Bewohner sich in ihr wohlfühlen ⁷⁾. „Eine Stadt kann, da sie ein Konsumunternehmen ist, ihre Aufwendungen höchstens zu einem Viertel rentierlich gestalten. Da die restlichen drei Viertel unrentierlich sind, gilt die alte Regel: Geld kann man ausgeben, wenn man es hat; man muß es entweder selber erspart haben — das entfällt bei Städten, die sehr schnell wachsen — oder man muß es als Ausstattung bekommen, so wie der Vater die Tochter ausstattet.“ ⁸⁾

Aufgabe dieser Arbeit soll es sein zu untersuchen, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, um einer neuen Stadt zu ihrer Erstaussstattung mit den erforderlichen kommunalen Einrichtungen zu verhelfen.

⁶⁾ Vgl. Wortmann: „Die neue Stadt“. In Bundesbaublatt 1962, S. 339.

⁷⁾ Vgl. auch Reichow: „Neue Städte in Deutschland — ja und nein“. In Bauwelt 1958, S. 1246; ebenso Rechenberg: „Das Einmaleins der Siedlung.“ Berlin 1940, S. 1.

⁸⁾ Prof. Peter Koller in einem Referat über „Die Gründung neuer Städte als deutsches und internationales Problem“ in der öffentlichen Sitzung des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages am 5. Januar 1962 in Berlin; abgedruckt in Der Städtetag 1962, S. 153.

Erster Teil

Begriffliche Grundlagen

I. Zum Begriff „neue Stadt“

Wenn in dieser Arbeit von Stadtneugründungen bzw. von neuen Städten die Rede ist, so werden hierunter nur solche Objekte verstanden, die kommunalrechtlich selbständig sind. Soweit es sich um neue selbständige Gemeinwesen handelt, soll nicht zwischen Dorf, Landgemeinde und Stadt unterschieden werden. Eine solche Differenzierung spielt für die hier zu behandelnde Problematik keine Rolle. Mit einbezogen in den Begriff „neue Stadt“ werden auch solche Ortschaften, die in Anlehnung an einen bereits bestehenden Siedlungskern neu errichtet werden. Derartige Ausbauorte sind jedoch nur dann als neue Städte anzusehen, „wenn es sich um Erweiterungen handelt, die nach Umfang, Funktionswandel und Wachstumsschnelligkeit über die normale Entwicklung vergleichbarer Orte wesentlich hinausgehen“ ¹⁾. Es muß also die „Entwicklung vorhandener Ortschaften zu Ortschaften wesentlich vergrößerten Umfangs“ ²⁾ vorliegen. Entsprechend dieser Begriffsbestimmung werden also normale Stadterweiterungen, auch der Bau großer neuer Stadtteile, aus der Betrachtung ausscheiden. Obwohl z. B. Köln-Nord, das einmal 100 000 und der neue Stadtteil Düsseldorf-Garath, der einmal 50 000 Einwohner zählen soll, von vornherein für mehr Menschen angelegt werden als manche echte Neugründung, spielt hier doch das Problem der Erstausrüstung keine wesentliche Rolle, da die Steuerkraft der beiden Großstädte für die erforderlichen öffentlichen Einrichtungen eintreten kann und muß ³⁾. Im übrigen braucht im Rahmen dieser Arbeit auf den außerjuristischen Meinungsstreit über den Begriff „neue Stadt“ ⁴⁾ nicht näher eingegangen zu werden. Das Problem, zu dessen Lösung diese Arbeit beitragen will, würde dadurch nicht deutlicher.

1) Vgl. die Definition in „**Neue Städte in der Bundesrepublik**“, Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln 1957/60, Heft 50, T. II, S. 4.

2) So § 2 Abs. 3 des Entwurfs eines Gesetzes über die Förderung städtebaulicher Maßnahmen in Stadt und Land (Städtebauförderungsgesetz) i. d. Fassung von 1965; Deutscher Bundestag, IV. Wahlperiode, Drucksache IV/3491.

3) Vgl. Herber: „**Der künftige Städtebau, Finanzierung und Träger**“. In Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht 1963, S. 228.

4) Die Frage, ob man zur Entlastung der sog. Ballungsräume neue Städte „auf der grünen Wiese“ gründen, bereits vorhandene Ortschaften zu sog. zentralen Orten ausbauen oder Stadterweiterungen vornehmen soll, ist stark umstritten. Auch die Terminologie für diese verschiedenen Projekte ist uneinheitlich. Man spricht von Trabanten-, Satellitenstadt, neuer

II. Definition des Begriffes „kommunale Erstaussstattung“

Der Versuch, sich über den Begriff „kommunale Erstaussstattung“ in einem Nachschlagewerk zu informieren, bleibt ergebnislos. Selbst das Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens⁵⁾ kennt diesen Begriff anscheinend nicht. Diese an sich erstaunliche Tatsache mag ihren Grund darin finden, daß Stadtgründungen in Deutschland eine große Ausnahmeerscheinung sind. Während z. B. in England seit 1946 bis heute 15 neue Städte in Angriff genommen und teilweise fertiggestellt worden sind und laufend weitere Städte geplant und gebaut werden⁶⁾, fehlt bei uns noch die politische Grundsatzentscheidung für den Bau vieler neuer Städte⁷⁾. So ist es auch erklärlich, daß England über eine detaillierte Neustadtgesetzgebung verfügt⁸⁾, wohingegen in Deutschland die Städtebauer, Wirtschaftler, Ingenieure, Soziologen und Juristen beim Bau neuer Städte mit Gesetzen arbeiten müssen, die für andere Sachverhalte geschaffen wurden. Da also in Deutschland die Stadtgründung eine vom Gesetzgeber zwar nicht untersagte, aber doch unberücksichtigte Ausnahmesituation darstellt⁹⁾, spricht Werner Weber¹⁰⁾ zu Recht im Zusammenhang mit Erstaussstattungsproblemen neuer Städte von einem „noch ziemlich unbeackerten Gebiet“.

Der Begriff „Erstaussstattung“ wurde – soweit feststellbar – im Zusammenhang mit den Neugründungen Wolfsburg und Salzgitter geprägt und ist aus dem Vokabular, das die kommunalrechtliche Problematik dieser beiden Städte betrifft, nicht mehr hinwegzudenken. Wolfsburg wurde 1938 kurz vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges und Salzgitter 1942 während des Krieges gegründet. Beide Städte waren nach dem Zusammenbruch zwar selbständige Gemeinden, verfügten

Stadt, Tochterstadt (zur Mutterstadt), Nachbarstadt (zur Zentralstadt), Vorstadt, neuem Stadtteil, Entwicklungsstadt, Ersatzort, Wohn- oder Schlafstadt etc. Vgl. hierzu Hillebrecht: „**Trabanten- und Neue Städte?**“. In GW 1960, S. 35–48; Jaspert: „**Vom Städtebau der Welt**“. Berlin 1961, S. 133–137; von Borries: „**Der Bau neuer Städte**“. In GW 1960, S. 255–258; ders.: „**Apologie der Neuen Stadt**“. In GW 1960, S. 181–184; Halstenberg: „**Rechts- und Organisationsfragen bei dem Bau neuer Städte und der Entwicklung von Ausbauorten**“. Referat, gehalten auf der 14. Jahrestagung des Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung am 24. 6. 1960, abgedr. in Schriften des Deutschen Verbandes für ... Heft 47, S. 1 ff.; Heuer: „**Neue Städte in Deutschland**“. Erfahrungen und Beobachtungen, in Schriftenreihe des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Beiträge und Untersuchungen 1960, Bd. 53, S. 21–29; Campinge: „**Neue Städte in Nordrhein-Westfalen**“. In Der Deutsche Baumeister 1961, S. 405–406; „**Neue Städte in der Bundesrepublik**“. Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 50, Teil I, S. 3–7.

⁵⁾ Wandersleb: „**Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens**“. Stuttgart 1959.

⁶⁾ Vgl. Westecker: „**Städteplanung in Großbritannien**“. Die Neue Furchung 1965, S. 327–334.

⁷⁾ Daß möglicherweise eine Wandlung der ablehnenden Haltung bevorsteht, läßt der Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes vermuten. Denn dieses Gesetz befaßt sich nicht nur mit der Sanierung städtebaulicher Mißstände, sondern sieht auch den Bau neuer Städte vor.

⁸⁾ New Towns Act, 1946, 1955, 1958 und 1959.

⁹⁾ Vgl. auch Hübötter: „**Rechts- und Organisationsfragen beim Bau neuer Gemeinden in der Bundesrepublik**“. Jur. Diss., Hamburg 1962, gedruckt vom Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung ohne Verfasserangabe unter dem Titel „**Die Planung einer neuen Stadt – Entwickelt am Beispiel Heitlingen**“, S. 3.

¹⁰⁾ Prof. Dr. Werner Weber, Göttingen, in einem Gespräch mit dem Verfasser am 17. Mai 1965.

aber infolge der Kriegseignisse, die den Aufbau unterbrochen hatten, nur über einen Bruchteil der erforderlichen kommunalen Einrichtungen. Nachdem der Gründungsveranlasser, nämlich in beiden Fällen letztlich das Deutsche Reich¹¹⁾, „untergegangen“ war, richteten sich die Hilferufe der halbfertigen, nun auf sich selbst gestellten Städte an die neue staatliche Ordnung. Auch wurden Ansprüche gegen die nach wie vor bestehenden Industrieunternehmen, derentwegen die neuen Gemeinden ins Leben gerufen worden waren, angemeldet. Die Juristen der Stadtverwaltungen sprachen von einem Anspruch ihrer Stadt gegen den Siedlungsveranlasser auf „kommunale Erstausrüstung“¹²⁾.

Werner Weber¹³⁾ definiert den Begriff „kommunale Erstausrüstung“ folgendermaßen: „Als kommunale Erstausrüstung bezeichnet man die Gesamtheit der Leistungen, die einer aus Anlaß eines größeren (meist industriell bedingten) Siedlungsvorhabens neugegründeten oder aus gleicher Veranlassung wesentlich verdichteten oder erweiterten Gemeinde zugewendet werden, damit sie ihren kommunalen Aufgaben, die sie aus eigener Kraft noch nicht zu meistern vermag, tunlichst bald gerecht werden kann.“ Nach Weber hängt also der Umfang der Erstausrüstung einer Gemeinde von den kommunalen Aufgaben ab, die sie wahrzunehmen hat. Kriterium für die Bemessung der Erstausrüstung ist ferner die Leistungsfähigkeit der Gemeinde.

Hübner¹⁴⁾ versteht unter Erstausrüstung „das Minimum aller Einrichtungen mit längerer Benutzungsdauer, das eine Stadt zur Durchführung ihrer gemeinderechtlichen Aufgaben benötigt“. Auch in dieser Definition sind die kommunalen Aufgaben entscheidendes Abgrenzungskriterium. Während jedoch Weber ganz allgemein von „zugewendeten Leistungen“ spricht, liegt das Schwergewicht bei Hübner auf „Einrichtungen mit längerer Benutzungsdauer“.

Wenn heute eine neue Stadt geplant wird, so ist häufig auch von ihrer „Erstausrüstung mit Folgeeinrichtungen“¹⁵⁾ oder von ihrer „Erstausrüstung mit öffentlichen kommunalen Einrichtungen“¹⁶⁾ die Rede. Da-

¹¹⁾ Vgl. die ausführliche Gründungsgeschichte Wolfsburgs und Salzgitters im III. Teil dieser Arbeit.

¹²⁾ Prof. Dr. Gerhard Isenberg, Bonn, meinte zwar in einem Gespräch mit dem Verf. am 21. 3. 1966 im Bundesfinanzministerium, der Begriff „kommunale Erstausrüstung“ sei bereits in den dreißiger Jahren aufgetaucht. Er glaube sich erinnern zu können, diese Bezeichnung von dem damaligen Leiter des „Sächsischen Heims“ Dr. Dr. Max Rusch zum erstenmal gehört zu haben. Die Richtigkeit dieser Aussage ist heute aber nicht mehr nachprüfbar. Fest steht jedenfalls, daß der Begriff „Erstausrüstung“ nach dem Zweiten Weltkrieg auch Eingang in die „offizielle Sprache“ der deutschen Hoheitsverwaltung gefunden hat: vgl. Deutscher Bundestag – I. Wahlperiode – Drucksache I/1220 und den (nicht veröffentlichten) Bericht des Präsidenten des niedersächsischen Verwaltungsbezirks Braunschweig vom 21. Februar 1958 über die kommunale Erstausrüstung der Stadt Salzgitter.

¹³⁾ In seinen nicht veröffentlichten, im Auftrag der Stadt Salzgitter am 15. 2. 1965 erstatteten Gutachten „**Bericht und Votum über die kommunale Erstausrüstung der Stadt Salzgitter**“, S. 63.

¹⁴⁾ Früher Oberregierungsrat im Bundesinnenministerium, hat 1950 ein nicht veröffentlichtes Gutachten im Auftrage des Bundes verfaßt: „**Untersuchung über die kommunale Erstausrüstung der Stadt Watenstedt-Salzgitter**“. Aufbewahrt im Zwischenarchiv des Bundesarchivs in Bad Godesberg, S. 1.

¹⁵⁾ Vgl. die Schrift „**Neue Stadt Heitlingen. Baustufen – Investitionskosten – Finanzierung**“. Hannover 1960, S. 4 und 8.

¹⁶⁾ Vgl. die Erläuterungen zu dem interkommunalen Vertrag über das Siedlungsprojekt „Auf der Horst“ zwischen der Landeshauptstadt Hannover, den Gemeinden Havelse und Garbsen und dem Landkreis Neustadt a. Rbge vom 22. 7. 1963, S. 2.

mit wird der Begriff „Erstausrüstung“ mit dem der „Folgeeinrichtungen“ und „öffentlichen Einrichtungen“ in Zusammenhang gebracht. Bei dem Versuch, die beiden letztgenannten Termini auf ihre Bedeutung hin zu bestimmen, sieht man sich bald einer Häufung von weiteren in der Literatur verwandten Begriffen gegenüber, die zwar alle etwa dasselbe beinhalten, die aber wegen ihrer Vielzahl und uneinheitlichen Verwendung nur zu einer Begriffsverwirrung beitragen. So spricht man von der Grundausrüstung einer Gemeinde mit den Anlagen des Gemeinbedarfs¹⁷⁾, von der Grundausrüstung einer Gemeinde mit öffentlichen Einrichtungen¹⁸⁾, von Gemeinschaftseinrichtungen¹⁹⁾, Gemeinbedarfseinrichtungen, die gleichgesetzt werden mit Folgeeinrichtungen²⁰⁾, Gemeinbedarfsanlagen²¹⁾, von zentralen Einrichtungen oder Anlagen²²⁾, Folgemaßnahmen²³⁾ und schließlich von Infrastruktur²⁴⁾.

Was unter Folgeeinrichtungen zu verstehen ist, definiert der Gesetzgeber u. a. in § 3 der Verordnung über die Förderung von Gemeinschaftsanlagen, Folgeeinrichtungen und Aufschließungsmaßnahmen im Bergarbeiterwohnungsbau vom 18. 7. 1955 (BGBl. I S. 456)²⁵⁾:

„Folgeeinrichtungen (im Sinne des Bergarbeiterwohnungsgesetzes) sind öffentliche und diesen gleichzuachtende bauliche Anlagen, die infolge der Errichtung einer größeren Anzahl von zusammenhängenden neugeschaffenen Wohnungen erforderlich sind, um die bildungsmäßige, seelsorgerische, gesundheitliche, soziale und verwaltungsmäßige Betreuung zu gewährleisten. Dazu gehören z. B. Schulen, Kindertagesstätten, Kirchen und Krankenhäuser.“²⁶⁾

Fast wörtlich genauso lautete § 40 des Entwurfs zu einem Städtebauförderungsgesetz in der Fassung von 1962, der jedoch später wieder gestrichen wurde²⁷⁾. Eine Legaldefinition über Gemeinbedarfsanlagen oder -einrichtungen enthält § 5 Abs. 2 Nr. 2 des Bundesbaugesetzes. Darunter ist „die Ausstattung des Gemeindegebietes mit den der Allgemeinheit dienenden baulichen Anlagen und Einrichtungen wie Kirchen, Schulen, kirchliche, kulturelle und sonstige öffentliche Gebäude und Einrichtungen (Gemeinbedarf)“ zu verstehen.

17) Vgl. Herzner: „Die städtebauliche Ordnung in Stadt und Land“. Hannover 1965, S. 30.

18) Vgl. die Beratungsvorlage Nr. 56 vom 2. 9. 1964 der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln.

19) Büge: „Gemeinschaftsleistungen“. Heft 22 der Handbücherei des Wohnungs- und Siedlungswesens, Berlin 1939, S. 3 Anm. 6.

20) Herzner a. a. O. S. 21.

21) Wozu Herzner a. a. O. S. 34 und 55 Schulen, Kirchen, Bücherei, Freibad, Kindergärten, Bildungsstätten, soziale Einrichtungen, Sparkasse, Postamt usw. rechnet.

22) Herzner a. a. O. S. 41 und 48.

23) Vgl. Heuser: „Kommunale Folgemaßnahmen und Folgekosten“. In der Landkreis 1966, S. 76.

24) S. hierzu z. B. Herzner a. a. O. S. 13 und 46; Meyer: „Ordnung im ländlichen Raum“. Stuttgart 1964, S. 161; Wiel: In Neues Evangelisches Soziallexikon unter „Infrastruktur“.

25) Aufgrund des § 2 a Abs. 8 des Gesetzes zur Förderung des Bergarbeiterwohnbaues im Kohlenbergbau in der Fassung vom 30. 11. 1954 (BGBl. I S. 358).

26) Vgl. auch in den §§ 2 und 4 dieser Verordnung die Legaldefinitionen von „Gemeinschaftsanlagen“ und „Aufschließungsmaßnahmen“. Fast dieselbe Definition für „Folgeeinrichtungen“ enthält § 7 a Abs. 3 der Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 25. 4. 1957 (BGBl. I S. 401).

27) Auskunft von Ministerialrat Dr. Tilse, Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, vom 21. 3. 1966.

Heuser ²⁸⁾ definiert Folgemaßnahmen als „alle in einem bestimmten örtlichen Bereich im Zusammenhang mit Akten der privaten Ansässigmachung und Ansiedlung erforderlich werdenden vorgängigen oder folgenden öffentlichen (personellen und materiellen) Investitionen. Als kommunale Folgemaßnahmen sind dabei jene Investitionen zu verstehen, die nach Recht, Herkommen oder sachlichem Zwang von den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu tätigen sind.“

Unter Infrastruktur ²⁹⁾ versteht Meyer ³⁰⁾ „die öffentlichen Einrichtungen, die eine Grundvoraussetzung für das wirtschaftliche Leben sind, wie Straßen, Verkehrseinrichtungen, Energie- und Wasserbauten, Schulen, Universitäten, Krankenhäuser, Sozialeinrichtungen“. Ähnlich definiert Boesler ³¹⁾: „Infrastruktur ist die Ausstattung eines räumlichen Bereichs — einer Gemeinde oder einer Region — mit öffentlichen Einrichtungen aus Mitteln des Sozialkapitals, die der Sicherung bzw. der Erhöhung der Produktivität sowie der sozialen Sicherheit und damit im weitesten Sinne der Schaffung optimaler Wettbewerbs- und sozialer Lebensbedingungen dieses Bereichs und seiner Bewohner dienen“. Dagegen faßt Wiel ³²⁾ den Begriff „Infrastruktur“ noch weiter auf und begreift darunter „die Gesamtheit aller für das Funktionieren und die Entwicklung der Wirtschaft erforderlichen Einrichtungen, die nicht aus Gründen privatwirtschaftlicher Rentabilität geschaffen werden. Hierzu rechnen Straßen, Brücken, Hafenanlagen, wasserwirtschaftliche Anlagen, Bodenverbesserungen, soweit sie erforderlich sind, um eine Landwirtschaft überhaupt zu ermöglichen oder sie aus der Primitivität herauszuführen, ferner Einrichtungen und Verteilung von Energie, des Nachrichtenverkehrs, Krankenhäuser u. ä.“

Die Zusammenstellung dieser verschiedenen Bezeichnungen und ihre Erläuterung durch den Gesetzgeber und die Literatur ³³⁾ zeigen, daß im Grunde genommen alle Begriffe diesselbe Aussage umschreiben wollen. Dabei scheint mir die Bezeichnung „Folgeeinrichtung“ die glücklichste und treffendste zu sein. Denn sie bringt schon vom Wortinhalt her zum Ausdruck, daß bestimmte Anlagen und Einrichtungen als Folge der Errichtung von Wohnsiedlungen geschaffen werden müssen, um die bildungsmäßige, seelsorgerische, gesundheitliche, soziale und verwaltungsmäßige Betreuung der Bewohner zu gewährleisten. In dieser Arbeit wird deshalb nur der Begriff „Folgeeinrichtungen“ verwandt.

28) a. a. O. S. 76.

29) Der Begriff entstammt dem Sprachgebrauch der NATO und bezeichnet im militärischen Bereich die bodenständigen, strategisch wichtigen Anlagen, wie Flugplätze, Munitions- und Waffendepots, Kasernen, Verkehrs- und Fernmeldeverbindungen.

30) a. a. S. S. 161.

31) „Der Infrastrukturbedarf und die Möglichkeiten seiner Deckung“. In Finanzpolitik und Raumordnung, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 28, Hannover 1964, S. 8.

32) In Neues Evangelisches Soziallexikon a. a. O.

33) Hingewiesen sei auch auf die Definitionsversuche des Terminologie-Ausschusses beim Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung in „**Begriffsbestimmungen aus dem Wohnungs- und Siedlungswesen, dem Städtebau und der Raumordnung**“. Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 68, Köln 1966.

Auch die Terminologie zur Bezeichnung des erforderlichen Aufwandes für die Schaffung von Folgeeinrichtungen ist nicht einheitlich. Man spricht hier von Folgelasten³⁴⁾, Nachfolgelasten³⁵⁾ und von Folgekosten³⁶⁾. Während das OLG München³⁷⁾ die Nachfolgelasten als „die auf eine Gemeinde zukommenden, durch die künftige Erhöhung der Einwohnerzahl bedingten, vermehrten Ausgaben für die Errichtung neuer Verwaltungsräume, Schulräume, Verkehrsmittel, Friedhofsanlagen usw.“ bezeichnet, sieht Degmair das Kriterium der Nachfolgelasten in der finanziellen Belastung für „die Neuschaffung oder Erweiterung des größten Teils der Einrichtungen, die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und des öffentlichen Wohls erforderlich sind“³⁸⁾. Mit Folgekosten kann man demnach ganz allgemein die Ausgaben umschreiben, die beim Bau von Wohnsiedlungen für die Herstellung und Unterhaltung von Folgeeinrichtungen aufgewendet werden müssen.

Soll eine neue Stadt gegründet werden, so braucht sie, um lebensfähig und attraktiv zu sein und um als Stadt angesprochen werden zu können, von vornherein auch Folgeeinrichtungen aller Art. In einem solchen Fall empfiehlt es sich, von einer kommunalen Erstausrüstung zu sprechen. Damit ist die Deckung des Bedarfs an Folgeeinrichtungen gemeint. Das Wort „Ausstattung“ bringt zum Ausdruck, daß der neuen Gemeinde von dritter Seite etwas zugewendet werden muß, da sie selbst im Stadium der Gründung über keinerlei Leistungsfähigkeit verfügt und deshalb als Träger der Folgelasten ausscheidet. Die Bezeichnung **E r s t a u s s t a t t u n g** ist deshalb treffend, weil die neue Stadt entsprechend ihrer geplanten Größe und Einwohnerzahl von vornherein mit den erforderlichen Einrichtungen versehen werden muß. Kein Gründungsträger kann es sich leisten, zunächst nur die Wohnhäuser, Industrie- und Gewerbeanlagen zu errichten und später erst für Schulen, Rathaus, Kindergärten, Sportplätze etc. zu sorgen. Wenn sich die neue Stadt nach ihrem geplanten Ausbau weiter entwickelt und wie andere Gemeinwesen organisch wächst, so daß neue öffentliche Einrichtungen oder Erweiterungen geschaffen werden müssen, so ist es nota bene Aufgabe der neuen Gemeinde, die Lasten für die erforderlichen Aufwendungen selbst zu tragen. Ebenso verhält es sich, wenn nach Jahren Erneuerungsmaßnahmen erforderlich werden.

34) Hübötter a. a. O. S. 63 ff.; Hucko: „Die Übertragung von Folgelasten auf einen Unternehmer im Erschließungsvertrag nach § 123 Abs. 3 BBauG“. In KStZ 1964, S. 176–177; Suckow: „Zur Problematik der Ansiedlungsleistungen nach dem preußischen Ansiedlungsgesetz“. In KStZ 1964, S. 153.

35) Hecker: „Die kommunalrechtliche Problematik der Errichtung von Trabantenstädten“. In Zeitschrift für Politik 1963, S. 167; Degmair: „Nachfolgelasten bei neuen Wohngebieten“. In KStZ 1965, S. 169–174; Koch: „Ferienwohnanlagen der Alpenrandzone und ihre Problematik für die Gemeinden“. In BayVBl 1965, S. 296; nicht veröffentlichtes Urteil des OLG München vom 26. 11. 1964 – 1 a U 1715/64 – S. 11.

36) Steeb: „Die Folgekosten kommunaler Siedlungen und ihre Finanzierung“. Wirtschaftswiss. Diss., Tübingen 1962, S. 2; Heuser a. a. O. S. 76; Cholewa: „Die Folgekosten als Ausgleichsproblem bei der Planung“. In Die Gemeinde 1963, S. 142.

37) a. a. O. S. 11.

38) a. a. O.

Um klar herauszustellen, was in dieser Arbeit unter kommunaler Erstausrüstung verstanden werden soll, möchte ich den verschiedenen Definitionsversuchen einen eigenen hinzufügen: Kommunale Erstausrüstung ist die Versorgung einer neugegründeten oder wesentlich vergrößerten Gemeinde mit allen an sich von der Gemeinde zu schaffenden Anlagen und Einrichtungen, die für die bildungsmäßige, gesundheitliche, soziale und verwaltungsmäßige Betreuung der Bewohner erforderlich sind, die aber von der Gemeinde aus eigener Kraft noch nicht finanziert werden können.

Zur Erläuterung dieser Definition soll noch die Frage behandelt werden, welche Anlagen und Einrichtungen eigentlich von der Gemeinde zu schaffen sind. Mit anderen Worten: welche kommunalen Aufgaben hat die Gemeinde wahrzunehmen und welche Rechtsgrundlage bestimmt den Aufgabenbereich einer Gemeinde? Zur Beantwortung dieser Frage muß von Art. 28 Abs. 2 GG ausgegangen werden, der den Gemeinden das Recht gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Diese Verfassungsbestimmung enthält eine institutionelle Garantie der Selbstverwaltung³⁹⁾. Aus ihr ergibt sich der Grundsatz der Allzuständigkeit der Gemeinden, d. h. das Prinzip der Universalität des gemeindlichen Aufgabenkreises⁴⁰⁾. Der Grundsatz der Allzuständigkeit besagt, daß die Gemeinden alle Einrichtungen und Maßnahmen, die das Wohl und die Interessen ihrer Einwohner in wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher, kultureller und verwaltungsmäßiger Beziehung fördern können, schaffen und treffen dürfen⁴¹⁾. Man unterscheidet hier die von den Gemeinden freiwillig übernommenen Selbstverwaltungsangelegenheiten, die gesetzlich zugelassenen Selbstverwaltungsaufgaben und die gesetzlich zugewiesenen Selbstverwaltungsangelegenheiten (Pflichtaufgaben)⁴²⁾. Bei den freiwillig übernommenen handelt es sich um solche Aufgaben, die sich unmittelbar aus den örtlichen Lebensverhältnissen ergeben, ohne daß die Gesetze sie einem bestimmten Träger zuweisen. Zu ihnen gehören z. B. die Errichtung und Unterhaltung von Theatern, Museen, Büchereien, Volkshochschulen, Krankenhäusern, Badeanstalten, Sportanlagen, Jugendherbergen, Altersheimen, Kindergärten, Säuglingsheimen, Waisenhäusern, Abwasseranlagen, Müllabfuhr, Gas-, Wasser-, Elektrizitätswerken usw.⁴³⁾. Bei den gesetzlich zugelassenen Selbstverwaltungsangelegenheiten handelt es sich ebenfalls um Aufgaben, die freiwillig von den Gemeinden erfüllt werden können. Die Gesetze be-

³⁹⁾ Ganz herrschende Meinung; vgl. für alle Gönnerwein: „**Gemeinderecht**“, Tübingen 1963, S. 28.

⁴⁰⁾ S. hierzu z. B. Sattler: „**Gemeindliche Finanzverfassung**“. In Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1959, Band 3 S. 3/4.

⁴¹⁾ Gönnerwein a. a. O. S. 37.

⁴²⁾ Erich Becker: „**Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern**“. In Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 S. 131.

⁴³⁾ Erich Becker: s. Anm. 42 und ders.: „**Gemeindeverfassung und Gemeindeverwaltung**“. In Die Verwaltung, Schriftenfolge zur staatswissenschaftlichen Fortbildung der Beamten und Behördenangestellten, Braunschweig 1950, Heft 19 b, S. 32.

stimmen nur, daß die Gemeinden für sie zuständig sind. Zu ihnen gehören z. B. die Errichtung und Unterhaltung von Handelsschulen, Berufsfachschulen, Mittelschulen, Gymnasien, die Einrichtung und Unterhaltung von Friedhöfen, Schlacht- und Viehhöfen usw.⁴⁴⁾. Pflichtaufgaben sind schließlich der Aufbau der Verwaltung und die Organisation der Verwaltung, die Errichtung und Unterhaltung von Volksschulen und Berufsschulen, die Anlegung und Unterhaltung von Straßen, Wegen, Plätzen, Brücken usw., die Schaffung von Feuerschutzeinrichtungen u. a. m.⁴⁵⁾. Diese Darstellung der Einzelheiten zeigt, daß die von den Gemeinden freiwillig zu erfüllenden Aufgaben weitaus umfangreicher sind als ihre Pflichtaufgaben. Es wäre jedoch verfehlt, hieraus zu schließen, daß ein möglicher Erstausrstattungsanspruch einer neugegründeten Gemeinde nur die Einrichtungen und Anlagen umfassen kann, für die zu sorgen sie gesetzlich verpflichtet ist. Denn auch die der freien Entscheidung überlassenen Selbstverwaltungsangelegenheiten sind echte Aufgaben der Gemeinden. Sie können nur nicht mit staatlichem Zwang durchgesetzt werden. Werner Weber sagt treffend: „Der örtlich gebundene Lebenskreis der Gemeinde, an den der Grundsatz der Allzuständigkeit anknüpft, stellt als gemeinsame Aufgabe der nachbarlichen Gemeinschaft in den Mittelpunkt, Gemeindevermögen zu verwalten und der Bevölkerung gemeinnützige Anstalten und Einrichtungen zur Verfügung zu stellen, gleichviel ob dies im Rahmen einer gesetzlich auferlegten Pflicht oder freischöpferischen Waltens der Gemeinde geschieht.“⁴⁶⁾ Entscheidendes Kriterium für die Ausstattung einer neuen Stadt mit Folgeeinrichtungen sind deshalb nicht die gemeindlichen Pflichtaufgaben, sondern die Bedürfnisse und berechtigten Anforderungen ihrer zukünftigen Bewohner. Als Maßstab für die Art und den Umfang der Erstausrstattung müssen die Folgeeinrichtungen vergleichbarer Städte von ähnlicher Größe, Funktion und Bevölkerungsstruktur dienen.

III. Was gehört zur Erstausrstattung?

Da sich der Erstausrstattungsbedarf einer neuen Stadt nach der Größe und nach der Funktion der Neugründung richtet, können im Rahmen dieser Arbeit nur Angaben allgemeiner Art gemacht werden. Aufgrund von Erfahrungssätzen und optimalen Zielvorstellungen benötigt eine Stadt ab etwa 20 000 Einwohner folgende kommunale Einrichtungen⁴⁷⁾:

⁴⁴⁾ Erich Becker a. a. O.

⁴⁵⁾ Erich Becker a. a. O.

⁴⁶⁾ „Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart“. Göttingen 1953, S. 51.

⁴⁷⁾ Vgl. hierzu die Angaben bei Feder: „Die neue Stadt“. Berlin 1939, S. 75; Rechenberg: „Das Einmaleins der Siedlung“. Berlin 1940, S. 57; Claus Winter: „Was kostet der Städtebau?“ in GW 1963, S. 356 Übersicht 2. Auch die Schrift der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände „Zentrale Orte“, Köln 1965, gibt ein Modell für die Ausstattung von Ortschaften mit öffentlichen Einrichtungen. — Erschließungsanlagen wie z. B. Straßen, Kanalisation und Grünanlagen fallen nicht unter den Begriff „Erstausrstattung“, obwohl die Erschließung Aufgabe der Gemeinde ist (vgl. § 123 Abs. 1 BBauG). Die Gemeinde kann aber die Erschließungskosten auf die Grundstückseigentümer abwälzen; vgl. hierzu eingehend S. 17 ff. dieser Arbeit.

I. Kommunale Verwaltung und Sicherheit

Rathaus, Polizei, Feuerwehrwache.

II. Versorgung

Wasserwerk, Elektrizitätswerk, Gaswerk, Städtischer Wirtschaftshof einschließlich Schlachthof und Bedürfnisanstalt.

III. Bildung und Kultur

Volksschulen, Mittelschule, Oberschule, Sonderschule, Berufsschule, Frauenfachschule, Volkshochschule, Jugendhaus, (Jugendherberge, Gemeinschaftshaus), Bücherei, Museum, Mehrzweckhalle.

IV. Soziale und Gesundheitseinrichtungen

Sport- und Spielplätze, Turnhallen, Freibad, Hallenbad, Kindergärten, Kinderhorte und Kinderkrippen, Krankenhaus, Altersheim, Friedhof, Krematorium.

Die Einrichtungen höherer Ordnung wie Amtsgericht, Landgericht, Finanzamt, Arbeitsamt, Kreissparkasse, Post, Bahnhof u. ä. werden nicht zum Erstausstattungsbedarf gerechnet, da ihre Erstellung nicht in den Aufgabenbereich der neuen Gemeinde fällt⁴⁸⁾. Aus dem gleichen Grunde wurden Kirchen nicht in die Zusammenstellung aufgenommen.

Filmtheater, Hotels und Gaststätten gehören ebensowenig zum Erstausstattungsbedarf einer neuen Stadt wie Läden, Handwerksbetriebe, Tankstellen usw. Diese lebenswichtigen sog. „privaten Folgeeinrichtungen“ zu schaffen, muß der Privatinitiative überlassen bleiben, wobei jedoch erforderlichenfalls von der Gemeinde Anregungen und Hilfen zu leisten sind.

Der Gründungsträger einer neuen Stadt hat nicht nur Überlegungen anzustellen, welche kommunalen Einrichtungen für das zu schaffende Gemeinwesen überhaupt erforderlich werden, sondern er muß auch ihre Anzahl und Kapazität vorausplanen können. Für die Lösung dieses Problems kann er auf ein System von sog. „Richtzahlen“ zurückgreifen, das Städteplaner und große Wohnungsunternehmen im Laufe vieler Jahre anhand praktischer Erfahrungen herausgebildet haben. Wenn im folgenden einige solcher Richtzahlen wiedergegeben werden⁴⁹⁾, so handelt es sich dabei nicht um Ist-, sondern um Sollzahlen, die man als optimal ansieht: Ein Rathaus wird ab etwa 9000 bis 10 000 Einwohnern notwendig, die Errichtung einer Ortspolizeistation kommt bei Orten ab 6000 Einwohnern in Frage. Die erforderliche Anzahl von Volksschulen

⁴⁸⁾ Hingewiesen sei jedoch auf das Problem der Synchronisierung. Das Nebeneinander der stationären fisci mit ihren eigenen Haushalten kann die Fertigstellung einer neuen Stadt verzögern und unnötige Kosten verursachen, die bei zentraler Leitung vermieden werden könnten.

⁴⁹⁾ Vgl. dazu Schüler: „Richtzahlen zum Bedarf an Folgeeinrichtungen“, Anlage 1 zum Referat von G. Weisser, in Allgemeiner Deutscher Bauvereinstag 1957, S. 174 bis 178; Hammer: „Was kostet eine Trabantenstadt?“ In Der Volkswirt 1961, 3. Quartal, S. 1660, Tabelle 1.

wird nach dem Erfahrungssatz errechnet, daß auf 10 Einwohner 1 Volksschüler entfällt. Für je 5400 Einwohner mit 540 Volksschülern wird ein Schulhaus mit 18 Klassen à 30 Schülern benötigt. Pro 100 Einwohner rechnet man mit 2,5 Oberschülern, so daß eine Stadt mit 20 000 Einwohnern und 500 Oberschülern ein Schulhaus mit 18 Klassen à 27 Schüler braucht. Ein Kindergarten ist bei etwa 3000 Einwohnern erforderlich. Nach einer Schätzung des Schweizerischen Verbandes für Leibesübungen soll man beim Bau von Badeanstalten für je 1000 Einwohner eine Beckengröße von $25 \times 11 \text{ m} = 275 \text{ qm}$ zugrundelegen. Bei Krankenhäusern rechnet man pro 1000 Einwohner etwa 10 Betten. Für Friedhöfe schließlich werden auf 1000 Einwohner 3500 bis 5000 qm Grundstücksfläche, davon ein Drittel Grabflächen, zwei Drittel sonstige Grünflächen und Wege benötigt.

IV. Kosten der Erstaussstattung

Die Höhe der Investitionskosten im Städtebau ist erst seit einigen Jahren Gegenstand einer Diskussion und eines Erfahrungsaustausches auf breiterer Ebene geworden⁵⁰⁾.

Im Rahmen dieser Arbeit interessieren an sich nur die Kosten für die kommunale Erstaussstattung einer neuen Stadt. Um sich jedoch über die dafür erforderlichen Investitionsausgaben eine konkrete Vorstellung machen zu können, ist es erforderlich, auch die Gesamtherstellungskosten einer Neugründung zu erwähnen. Denn erst wenn beide Summen in Relation zueinander treten, entsteht ein aussagefähiges Bild.

Die Höhe der erforderlichen Aufwendungen im Städtebau hängt nicht nur von dem Umfang der städtebaulichen Maßnahmen ab, sondern richtet sich auch nach den Grundstücks- und Baupreisen, die großen Schwankungen unterliegen und in der Nachkriegszeit eine ständige Aufwärtsentwicklung genommen haben. Daß sich durch diese letztgenannten Faktoren enorme Unterschiede in der Berechnung der Gesamtkosten für eine neue Stadt ergeben, beweist ein Vergleich zwischen den Schätzungen von Gottfried Feder⁵¹⁾ und Claus Winter⁵²⁾. Während Feder nach überschlägigen Berechnungen auf der Preisbasis der dreißiger Jahre zu der Feststellung gelangt, „daß eine ganze große Stadt von 20 000 Einwohnern nicht mehr kostet als rund 50 Millionen Mark“⁵³⁾, errechnet Winter auf der Preisbasis von 1963 die Gesamt-

⁵⁰⁾ Das Verdienst, diese Diskussion in Gang gebracht zu haben, hat sich Claus Winter erworben, der zum ersten Mal 1960 im „Gemeinnützigen Wohnungswesen“ zwei Aufsätze veröffentlicht hat („Was kostet eine ‚Neue Stadt‘?“, in GW 1960, S. 185–188. „Ist die Neue Stadt rentabel?“, in GW 1960, S. 259–260), die er 1963 fortsetzte („Was kostet der Städtebau?“, in GW 1963, S. 355–358. „Finanzierungspläne im Städtebau“, in GW 1963, S. 385 bis 390 und „Rentabilität im Städtebau“, in GW 1964, S. 75–79). Ferner schrieb er 1961 und 1962 eine Artikelserie in der „Bauwelt“ über „Materialien zur Städtebaufinanzierung I bis XII“ (Bauwelt 1961, S. 140–141; S. 276–277; S. 437–438; S. 461–463; S. 724–725; S. 1035 bis 1037; S. 1444–1448; Bauwelt 1962, S. 921–923; S. 1409–1411).

⁵¹⁾ Feder: „Die neue Stadt“. Berlin 1939.

⁵²⁾ Winter: „Was kostet der Städtebau?“. In GW 1963, S. 355 bis 358.

⁵³⁾ a. a. O. S. 477.

kosten für eine Neustadtgründung mit 50 000 Einwohnern auf rund 1,3 Milliarden DM ⁵⁴). Nach Feder kostet also „die Gesamtanlage einer Stadt mit allem Drum und Dran einschließlich der öffentlichen Gebäude, Wohnhäuser, gewerblichen Betriebe, Anlagen von Straßen, Plätzen, Grünflächen, Versorgungsbetrieben usw. je Einwohner 2500 RM“ ⁵⁵). Dagegen belaufen sich nach Winter die Durchschnittskosten je Kopf der Bevölkerung auf nahezu 26 000 DM ⁵⁴).

Beispiele aus der Praxis bestätigen in etwa die Schätzungen Winters und die allgemeine Verteuerung im Städtebau, die bisher von Jahr zu Jahr zu verzeichnen war: Espelkamp, seit 1947 im Bau und auf 25 000 Einwohner projektiert, wird insgesamt rund 334 Mio DM kosten, also je Einwohner etwa 14 000 DM. Sennestadt, seit 1957 im Bau und ebenfalls für 25 000 Einwohner geplant, wird insgesamt 383 Mio DM kosten, das sind pro Kopf der Bevölkerung etwa 18 000 DM. Dagegen liegen die Gesamtbaukosten der neuesten Städte in Nordrhein-Westfalen, nämlich von Meckenheim/Merl, Hochdahl und Wulfen, bei denen erst in diesem Jahr (1966) die ersten Bauabschnitte anlaufen, wesentlich höher. So wird Meckenheim/Merl, das einmal 25 000 Einwohner groß werden soll, insgesamt rund 783 Mio DM kosten, je Einwohner also etwa 36 000 DM. Hochdahl, für 40 000 Einwohner geplant, wird rund 1,2 Milliarden DM kosten, pro Kopf der Bevölkerung damit ungefähr 30 000 DM. Und schließlich werden sich die Gesamtbaukosten der auf 50 000 Einwohner geplanten Stadt Wulfen auf rund 1,6 Milliarden DM belaufen, so daß je Einwohner etwa 31 000 DM investiert werden müssen ⁵⁶). Aber auch der Bau nur eines Stadtteiles ist kaum billiger, obwohl dort weniger Folgeeinrichtungen geschaffen werden müssen, als bei dem Bau neuer Städte, weil die Einwohner des neuen Stadtteils viele öffentliche Einrichtungen der „Altstadt“ mitbenutzen können. Als Beispiel sei hier das Siedlungsgebiet Münster-Coerde angeführt, das etwa 4 km von der Stadtmitte Münsters entfernt liegt und einmal 7500 Menschen aufnehmen soll. Seine Bebauung wurde 1963 begonnen und wird im Jahre 1968 abgeschlossen sein. Obwohl im Siedlungsgebiet Coerde an Folgeeinrichtungen nur 2 Volksschulen, 5 Kindergärten, 1 Kindertagesstätte und 2 Kirchen gebaut zu werden brauchen, betragen die vorausgerechneten Gesamtkosten des Projekts 192 Mio DM, was pro Kopf der zu erwartenden Bevölkerung rund 26 000 DM an Durchschnittskosten ausmacht ⁵⁷).

Die Gesamtbaukosten von Wolfsburg für die Zeit von 1937 bis 1957 — die Stadt zählte 1957 etwa 50 000 Einwohner — sind insofern weniger aussagefähig, als die Ausgaben nicht in Reichsmark und Deutsche Mark aufgeschlüsselt, sondern Reichsmark = Deutsche Mark gesetzt

⁵⁴) a. a. O. S. 357 Übersicht 4.

⁵⁵) a. a. O. S. 477.

⁵⁶) Vgl. hierzu Hartz: „Kosten und Finanzierung neuer Städte in Nordrhein-Westfalen“. Nicht veröffentlichtes Gutachten im Auftrage des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen, Münster/Westf., Juli 1966, S. 45 ff. und S. 226.

⁵⁷) Vgl. Kelm: „Die Gesamtherstellungskosten eines Siedlungsgebietes“. In Der Städtetag 1965, S. 219–222.

wurden. Hiernach betragen die Gesamtherstellungskosten der Stadt mit Ausnahme des Volkswagenwerkes rund 451 Mio „Mark“, also pro Einwohner etwa 9000 „Mark“ ⁵⁸⁾. Zur besseren Übersicht werden die Kosten der neuen Städte in einer Tabelle nochmals zusammengefaßt:

Neue Stadt	Einwohner- zahl	Gesamtbau- kosten	Kosten pro Einwohner
nach Feder (Preisbasis 30er Jahre)	20 000	50 Mio RM	2 500 RM
nach Winter (Preisbasis 1963)	50 000	1,3 Mrd. DM	26 000 DM
Wolfsburg (1937–1957)	50 000	451 Mio „Mark“	9 000 „Mark“
Espelkamp	25 000	334 Mio DM	14 000 DM
Sennestadt	25 000	383 Mio DM	18 000 DM
Meckenheim/Merl	25 000	783 Mio DM	36 000 DM
Hochdahl	40 000	1,2 Mrd. DM	30 000 DM
Wulfen	50 000	1,6 Mrd. DM	31 000 DM
Stadtteil Münster-Coerde	7 500	192 Mio DM	26 000 DM

Nach Winter ⁵⁹⁾ müssen für die kommunale Erstausrüstung einer Stadt ⁶⁰⁾ von 50 000 Einwohnern rund 83 Mio DM investiert werden, das sind etwa 6,4 % der geschätzten Gesamtbaukosten. Die Praxis kommt den Schätzungen von Winter sehr nahe. Für die Stadt Wulfen, die wegen der ebenso großen Einwohnerzahl am besten mit Winters „Reißbrettstadt“ zu vergleichen ist, werden rund 136 Mio DM Erstausrüstungskosten aufgewendet werden müssen, die etwa 8,6 % der Gesamtkosten ausmachen. Die Erstausrüstung Hochdahls wird rund 105 Mio DM kosten, das entspricht 8,7 % der Gesamtkosten. Es folgen die Städte Meckenheim/Merl mit rund 49 Mio DM = 6,3 % und Sennestadt mit rund 39 Mio DM = 10,1 %. Espelkamp und Wolfsburg, für deren kommunale Erstausrüstung rund 14 bzw. 54 Mio DM aufgewendet wurden — das sind bei Espelkamp 4,1 % und bei Wolfsburg 11,9 % der Gesamtbaukosten — sind Extremfälle, die nicht geeignet sind, allgemeingültige Erfahrungswerte zu liefern. Während nämlich die Stadt Wolfsburg, die seit Anfang der fünfziger Jahre dank des Volkswagenwerkes eine überdurchschnittlich starke Steuerkraft aufweist, schnell und großzügig ihren Nachholbedarf an kommunalen Einrichtungen zu decken vermochte, konnte die relativ „arme“ Flüchtlingsgemeinde Espelkamp nur die allernotwendigsten Folgeeinrichtungen schaffen. Läßt man aus den genannten Gründen die Städte Espelkamp und Wolfsburg außer Betracht, so ergeben sich Anteile der Erstausrüstungs- an den Gesamtherstellungskosten einer neuen Stadt, die zwischen 6,3 % (Meckenheim/Merl) und 10,1 % (Sennestadt) liegen.

⁵⁸⁾ Vgl. Koller: „Wolfsburg, Eine Stadt von Morgen“. In Der Städtetag 1958, S. 261.

⁵⁹⁾ „Was kostet der Städtebau?“. In GW 1963, S. 356, Übersicht 2.

⁶⁰⁾ Also ohne Erschließungsanlagen, ohne überörtliche Einrichtungen wie z. B. Post, Bahnhof usw., ohne kirchliche Einrichtungen und auch ohne Versorgungsanlagen, da diese in der Regel von selbständigen Versorgungsunternehmen errichtet und betrieben werden; vgl. hierzu näher S. 21 ff. dieser Arbeit.

Die genannten Beispiele rechtfertigen deshalb die Aufstellung folgenden Erfahrungssatzes: Die durchschnittlichen Kosten für die Erstausrüstung einer neuen Stadt mit kommunalen Folgeeinrichtungen betragen etwa 8 % der Gesamtkosten für die Neugründung. Auch die Kosten der Erstausrüstung und ihr Prozentsatz von den Gesamtherstellungskosten der angeführten neuen Städte werden in einer Tabelle nochmals zusammengefaßt:

Neue Stadt	Kosten der Erstausrüstung	% der Gesamtbaukosten
nach Winter (Preisbasis 1963)	83 Mio DM	6,4 %
Wulfen	136 Mio DM	8,6 %
Hochdahl	105 Mio DM	8,7 %
Meckenheim/Merl	49 Mio DM	6,3 %
Sennestadt	39 Mio DM	10,1 %
Wolfsburg (1937–57)	54 Mio „Mark“ (RM = DM)	11,9 %
Espelkamp	14 Mio DM	4,1 %

Wenn man die Kosten der kommunalen Erstausrüstung auf die Bewohner der neuen Gemeinden umrechnet, so ergeben sich folgende Werte:

Bei der Reißbrettstadt von Winter	1 661 DM
bei Wulfen	2 720 DM
bei Hochdahl	2 620 DM
bei Meckenheim/Merl	1 958 DM
bei der Sennestadt	1 548 DM
bei Wolfsburg	1 075 „Mark“
und bei Espelkamp	548 DM

Die großen Unterschiede der errechneten Beträge machen deutlich, daß verbindliche Angaben über die Höhe der Investitionskosten pro Kopf der zukünftigen Einwohner einer neuen Stadt für die kommunale Erstausrüstung nicht möglich sind. Hier spielt auch die Größe der neuen Gemeinde eine entscheidende Rolle, da der Bedarf an Folgeeinrichtungen nicht proportional mit der Bevölkerung wächst, sondern erst mit dem Erreichen bestimmter Einwohnerzahlen sprunghaft steigt⁶¹). Aber auch auf die Bedeutung der neuen Stadt für ihr Umland kommt es an. Soll sie zentrale Funktionen erfüllen, so müssen entsprechend mehr und größere öffentliche Einrichtungen geplant werden. Der maßgebliche Grund für die enormen Unterschiede der Pro-Kopf-Kosten für die Erstausrüstung ist jedoch auf die Preissteigerungen

⁶¹) Vgl. Pfeil: „Neue Städte auch in Deutschland“. Göttingen 1954, S. 123.

zurückzuführen, von denen der Grundstücks- und Baumarkt seit der Währungsreform betroffen ist. Aus den angeführten Beispielen läßt sich leicht ablesen, daß der Kostenaufwand für eine neue Stadt um so niedriger liegt, je eher mit ihrem Bau begonnen wurde⁶²⁾. Während man z. B. noch 1959 pro Volksschulklasse 85 000 DM und pro Klasse einer Mittel- oder Oberschule 100 000 DM veranschlagte⁶³⁾, sind nach den Berechnungen des Deutschen Städtetages⁶⁴⁾ auf der Preisbasis von Ende 1965 für einen Klassenraum einschließlich notwendiger Sonderräume bei Volks- und Sonderschulen 205 000 DM, bei Mittelschulen 243 000 DM⁶⁵⁾, bei Gymnasien 283 800 DM⁶⁵⁾ und bei Berufs- und Fachschulen 294 250 DM erforderlich. Der Deutsche Städtetag⁶⁶⁾ schätzt außerdem auf der Preisbasis von Ende 1965 die Kosten je Spielplatz auf 34 174 DM, allgemeinem und Schulsportplatz auf 287 460 DM, Turn-, Spiel- und Gymnastikhalle auf 328 855 DM, Lehrschwimmhalle auf 530 120 DM, Großbad auf 1 733 350 DM, Freibad in der Größe von 800 qm bis 1 250 qm auf 729 320 DM, Normalschwimmhalle auf 2 978 570 DM und schließlich die Kosten einer Kleinschwimmhalle auf 1 826 320 DM. Jeder Platz in Kindergärten, Kinderkrippen und Kinderhorten kostet nach seiner Schätzung einschließlich der Gemeinschafts- und Nebeneinrichtungen 4 725 DM, jedes Bett in einem Krankenhaus 73 550 DM und der Platz in einem Altersheim einschließlich der Gemeinschafts- und Nebeneinrichtungen 41 350 DM.

62) Wollte man volkswirtschaftlich fundierte Vergleiche anstellen, müßte natürlich auch der Kaufkraftschwund des Geldes berücksichtigt werden.

63) Vgl. die Schrift **„Neue Stadt Heitlingen. Standortuntersuchung und städtebauliche Konzeption“**. Hannover 1959, S. 60.

64) Die Angaben sind einem Schreiben des Deutschen Städtetages an die Stadt Bonn vom 25. 10. 1965 – Az.: 10/29 – 86 – entnommen.

65) Bei den neuen Städten Wulfen, Hochdahl und Meckenheim/Merl werden die Kosten je Klassenraum für Mittelschulen zuzüglich anteiliger Sonderräume sogar mit 300 000 DM und für Gymnasien mit 360 000 DM veranschlagt; vgl. Hartz a. a. O. S. 146.

66) S. das Schreiben des Deutschen Städtetages an die Stadt Bonn a. a. O.

Zweiter Teil

Rechtliche Grundlagen

I. Die Erschließung und ihre Finanzierung

Die Erschließung eines Siedlungsgebietes, früher allgemein „Aufschließung“ genannt, ist durch das Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341) ¹⁾ bundeseinheitlich geregelt worden ²⁾. Die Finanzierung der Erschließungsanlagen richtet sich jedoch nach verschiedenen Rechtsvorschriften. Ein Erschließungsbeitrag kann auf Grund des Bundesbaugesetzes (§§ 127 ff.) nur für sog. Erschließungsanlagen im engeren Sinn erhoben werden. Für die Finanzierung der übrigen Erschließungsanlagen gelten hingegen die bisherigen Bestimmungen ³⁾.

1. Erschließungsanlagen im engeren Sinn

Nach § 123 Abs. 1 BBauG ist die Erschließung Aufgabe der Gemeinde. Wie schon angedeutet wurde, verwendet der Gesetzgeber den Begriff der Erschließung in den einzelnen Bestimmungen nicht einheitlich. Obwohl das Gesetz keine Definition enthält, ist aus dem Aufbau der Vorschriften zu entnehmen, daß § 123 BBauG einen umfassenderen Erschließungsbegriff meint als die §§ 127–135 ⁴⁾. Nach Brügelmann ⁵⁾ ist unter Erschließung im weiteren Sinne die Gesamtheit der Maßnahmen zu verstehen, die erforderlich sind, „um die Grundstücke im Gemeindebereich, die baulich oder gewerblich genutzt werden sollen, für die Nutzung geeignet zu machen, d. h. sie an das örtliche Verkehrs- und Versorgungsnetz anzuschließen“. Die Erschließung im weiteren Sinn umfaßt also die Herstellung der öffentlichen örtlichen Verkehrs- und Grünanlagen sowie der Anlagen für die Versorgung

¹⁾ Im folgenden BBauG.

²⁾ Vgl. den ersten Abschnitt im sechsten Teil §§ 123–126 BBauG.

³⁾ Vgl. § 127 Abs. 4 BBauG.

⁴⁾ Vgl. Halstenberg, *Die Versorgungswirtschaft im Städtebaurecht*, Köln 1963, S. 100.

⁵⁾ in Brügelmann, Grauvogel, Pohl, Förster, Meyer, Stahnke, *Komm. zum BBauG* (Loseblattausgabe), Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz nach dem Stande von März 1966, Einführung II vor Abschnitt VI.

der Grundstücke mit Wasser, Elektrizität, Gas und Wärme und für die Beseitigung der Abwässer und festen Abfallstoffe ⁶⁾).

§ 127 BBauG, der den Gemeinden die Erhebung eines Erschließungsbeitrages zur Pflicht macht ⁷⁾), gestattet eine Abwälzung der Erschließungskosten auf die Grundstückseigentümer durch Erschließungsbeiträge jedoch nur hinsichtlich der Kosten für die Errichtung der örtlichen Verkehrsanlagen (sog. Erschließungsanlagen im engeren Sinn). Darunter fallen folgende Arten (§ 127 Abs. 2 BBauG):

1. die öffentlichen zum Anbau bestimmten Straßen, Wege und Plätze;
2. Sammelstraßen innerhalb der Baugebiete — das sind nicht zum Anbau bestimmte, aber zur Erschließung der Baugebiete notwendige öffentliche Straßen, Wege und Plätze;
3. selbständige und unselbständige Parkflächen und Grünanlagen.

Die Kosten für diese Erschließungsanlagen können die Gemeinden bis zu 90 % auf die erschlossenen Grundstücke im Gemeindegebiet umlegen (§ 129 Abs. 1 S. 3 BBauG). Die abwälzbaren Kosten umfassen den Aufwand für den Erwerb und die Freilegung der Flächen für die Erschließungsanlagen, für ihre erstmalige Herstellung einschließlich der Einrichtungen für ihre Entwässerung und Beleuchtung, für die Übernahme von Anlagen als gemeindliche Erschließungsanlagen und für die von der Gemeinde aus ihrem Vermögen bereitgestellten Flächen (§ 128 Abs. 1 BBauG). Die Einzelheiten der Erhebung müssen durch Satzung geregelt werden (§ 132 BBauG). Die Fälligkeit der Erschließungsbeiträge ist nicht mehr wie früher davon abhängig, ob und wann die erschlossenen Grundstücke bebaut werden, sondern richtet sich nach der völligen oder auch teilweisen Herstellung der Erschließungsanlagen (§ 133 Abs. 2 BBauG).

Nach § 123 Abs. 3 BBauG kann die Gemeinde die Erschließung durch Vertrag auf einen Dritten übertragen. Von dieser Möglichkeit, die es auch schon nach früherem Recht gab, hat man bei den neuen Städten in Nordrhein-Westfalen Gebrauch gemacht: Die Entwicklungsgesellschaften, die die Planung und den Aufbau der Städte durchführen, errichten die Erschließungsanlagen auf Grund von Erschließungsverträgen mit den Ursprungsgemeinden in eigener Regie und belasten die Bauherren beim Grundstücksverkauf mit den anteiligen Erschließungskosten ⁸⁾. Auf diesem Wege werden also die gesamten Erschließungskosten auf die Bauherren abgewälzt.

Wenn die Gemeinde die Erschließung selbst durchführt, so muß sie die dafür erforderlichen Kosten vorfinanzieren und 10 % der Erschließungskosten selbst tragen. Um den Gemeinden diese finanzielle Last zu erleichtern, bestimmt § 90 Abs. 3 des Zweiten Wohnungsbaugeset-

⁶⁾ Vgl. Halstenberg, *Die Versorgungswirtschaft im Städtebaurecht*, Köln 1963, S. 100.

⁷⁾ Cholewa, *Erschließung und Erschließungsbeiträge nach dem BBauG*, 2. Aufl. 1962, Einführung III, S. 5.

⁸⁾ Vgl. Hartz a. a. O. S. 177.

zes⁹⁾), daß den Gemeinden Baulanderschließungsdarlehen aus den öffentlichen Wohnungsbauförderungsmitteln für die Vorfinanzierung der Erschließung geeigneter Flächen als Bauland für den sozialen Wohnungsbau gewährt werden können. Allerdings ist nach § 90 Abs. 3 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes der Gesamtbetrag der Mittel, die als Baulanderschließungsdarlehen bewilligt werden dürfen, auf 5 % der dem Land zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus jährlich zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt.

Wie die Untersuchung erweist, belastet die Finanzierung der Erschließungsanlagen im engeren Sinn den Haushalt einer neuen Stadt nicht: Üblicherweise wird heute bei Neugründungen die Erschließung durch Vertrag auf Dritte (Entwicklungsgesellschaften) übertragen. Diese belasten die Bauherren beim Grundstücksverkauf mit den anteiligen Erschließungskosten¹⁰⁾. Wenn die Gemeinde, auf deren Gebiet die neue Stadt entstehen soll, die Erschließung in eigener Regie durchführen will, so kann sie 90 % der Kosten auf die Grundstücke im Gemeindegebiet umlegen. Für die Vorfinanzierung und die Belastung durch die restlichen 10 % kann sie Darlehen der öffentlichen Hand in Anspruch nehmen.

2. Die übrigen Erschließungsanlagen

Wie verhält es sich aber mit der Finanzierung der Anlagen und Einrichtungen, die nicht zu den Erschließungsanlagen i. S. des Beitragsrechts des Bundesbaugesetzes zählen? Hierunter fallen die Wasserversorgungsanlagen, die Anlagen zur Entwässerung der Grundstücke, die Einrichtungen zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wärme und alle übrigen Folgeeinrichtungen¹¹⁾. Nach § 127 Abs. 4 BBauG bleibt das Recht, Abgaben für Anlagen zu erheben, die nicht Erschließungsanlagen i. S. des Absatz 2 sind, unberührt. § 127 Abs. 4 S. 2 BBauG verweist die Kostendeckung für solche Anlagen, und zwar insbesondere für Anlagen der Abwasserbeseitigung sowie der Versorgung mit Wasser, Elektrizität, Gas und Wärme, in das Gebiet des Landesrechts. Hier sind die Abgabengesetze der Länder in Verbindung mit den Gemeindeordnungen maßgebend. In den Bundesländern auf ehemals preußischem Gebiet gilt nach wie vor das preußische Kommunalabgabengesetz vom 14. 7. 1893 (GS. S. 152)¹²⁾.

⁹⁾ In der Fassung vom 1. 9. 1965 (BGBl. I S. 1618).

¹⁰⁾ M. E. ist diese von den Entwicklungsgesellschaften geübte Praxis nicht mit der Grundsatzregelung im Bundesbaugesetz vereinbar. Denn die Übertragung der Erschließung auf einen Dritten aufgrund eines Erschließungsvertrages darf nicht dazu führen, daß den Anliegern im Ergebnis höhere Erschließungskosten auferlegt werden (nämlich die gesamten Kosten) als aufgrund der §§ 127 ff. BBauG im Wege der Beitragsforderung erhoben werden könnten (nämlich nur bis zu 90 % der Kosten).

¹¹⁾ Vgl. Cholewa a. a. O. § 127 Anm. 10, S. 25/26.

¹²⁾ pr. KAG; auf dieses Gesetz wird in der folgenden Darstellung allein Bezug genommen, da die anderen Abgabengesetze der Länder — wie z. B. das KAG für Rheinland-Pfalz vom 8. 11. 1954 (GVBl. S. 139) und das Bayerische Gemeindeabgabengesetz vom 20. 7. 1938 (BayBS I S. 553) — in den wesentlichen Grundzügen die gleichen Regelungen treffen.

a) Abwasserbeseitigungsanlagen

Was den Bau von Anlagen zur Abwasserbeseitigung betrifft¹³⁾, so kann die Gemeinde die Kosten für ihre Herstellung und Unterhaltung durch Satzung, die meist von einer Gebührenordnung ergänzt wird, auf die Grundstückseigentümer und Gewerbetreibenden abwälzen¹⁴⁾. Ob sie das durch Erhebung von Beiträgen nach § 9 pr. KAG¹⁵⁾ oder durch Erhebung einer einmaligen Anschlußgebühr¹⁶⁾ und daneben einer laufenden Benutzungsgebühr nach § 4 pr. KAG tut, bleibt ihr überlassen¹⁷⁾. Die Erhebung von Beiträgen nach § 9 pr. KAG hat den Nachteil, daß nicht die vollen Herstellungskosten umgelegt werden dürfen¹⁸⁾ und das Verfahren ziemlich umständlich ist¹⁹⁾. Deshalb erheben die Gemeinden zur Deckung der Kosten für die Abwasseranlagen meistens Gebühren gemäß § 4 pr. KAG. Sie können dabei so verfahren, daß sie die gesamten Herstellungskosten durch eine einmalige Anschlußgebühr decken lassen²⁰⁾ und eine laufende Benutzungsgebühr für die Deckung der Unterhaltungs-, Erneuerungs- und Betriebskosten erheben²¹⁾.

Bei neuen Städten, die in eigener Regie die Kanalisationsanlagen bauen, dürfte dieser Weg der empfehlenswerteste sein. Denn wenn die Gemeinde nur laufende Benutzungsgebühren erhebt, tritt die Deckung der Herstellungskosten erst nach vielen Jahren ein²²⁾. Einmalige Anschlußgebühren, durch welche die gesamten Herstellungskosten der Anlage gedeckt werden können, dürfen dagegen schon nach Fertigstellung der Abwasseranlagen und nach Herstellung der Verbindung

¹³⁾ Dazu gehören sämtliche Einrichtungen, die zur Ableitung, Klärung und Beseitigung der Abwässer erforderlich sind, also nicht nur das Kanalnetz, Reinigungs- und Kontrollschächte, sondern auch Klär- und Pumpwerke, Schlammabfertigungsanlagen und Reinigungs-, Reparaturfahrzeuge und -geräte; vgl. Finkler, **Das Erschließungsrecht**, Göttingen 1963, S. 144 (4.1.2.).

¹⁴⁾ Nach § 8 rhpf. KAG können auch „sonstige dinglich Berechtigte“, nämlich Erbbauberechtigte, Nießbrauchberechtigte und Wohnungseigentümer zu Beiträgen herangezogen werden.

¹⁵⁾ Beiträge sind Geldbeträge, die zur Verringerung oder Deckung der Kosten einer öffentlichen Veranstaltung von denjenigen gefordert werden, denen die Veranstaltung besondere Vorteile gewährt, und zwar unabhängig davon, ob diese Vorteile wirklich von dem Pflichten in Anspruch genommen werden; s. Wolff, **Verwaltungsrecht I**, 6. Auflage, München und Berlin 1965, § 42 II a, S. 225.

¹⁶⁾ Bei den Gebühren der Gemeinden handelt es sich um Geldleistungen, die für eine vom Pflichten veranlaßte besondere Inanspruchnahme einer gemeindlichen Einrichtung gefordert werden, vgl. Wolff a. a. O.

¹⁷⁾ Finkler, **Erschließungsrecht**, a. a. O. S. 145/46 (4.1.3.).

¹⁸⁾ Das Gesetz spricht nur von „Beiträgen“; vgl. auch Surén, **Gemeindeabgabenrecht**, Köln und Berlin 1950, Anm. 15 zu § 9, S. 68.

¹⁹⁾ Allerdings entsteht der Beitragsanspruch der Gemeinde nach § 9 pr. KAG mit der Schlußbekanntmachung auch schon dann, wenn mit der Ausführung der Maßnahme, für die Beiträge erhoben werden sollen, noch nicht einmal begonnen worden ist; vgl. Finkler, **Erschließungsrecht**, a. a. O. S. 180 (5.3.5.4.1.). Die Gemeinde braucht also, wenn sie Beiträge erhebt, nur einen Teil der Kosten vorzufinanzieren. Vgl. auch die Neufassung des § 8 Abs. 2 rhpf. KAG v. 12. 11. 1964 (GVBl. S. 227), wonach die Gemeinden bei Beginn der Baumaßnahmen Vorausleistungen verlangen können.

²⁰⁾ Daß die Gemeinden einmalige Kanalschlußgebühren erheben dürfen, entspricht der herrschenden Lehre und Rechtsprechung; s. Surén a. a. O. Anm. 17 zu § 4, S. 32 mit Rechtsprechungsnachweisen; anderer Ansicht Wolff a. a. O. S. 227.

²¹⁾ Vgl. Finkler, **Erschließungsrecht**, a. a. O. S. 147 (4.1.4.1.).

²²⁾ Benutzungsgebühren dürfen nicht nur für die Verwaltungs- und Unterhaltungskosten der Veranstaltung erhoben werden, sondern können auch die Ausgaben für die Verzinsung und Tilgung des aufgewendeten Kapitals umfassen; vgl. § 4 Abs. 2 S. 2 pr. KAG.

zwischen den Grundstücksentwässerungseinrichtungen und dem gemeindlichen Kanalnetz verlangt werden. Immerhin wäre hier also eine Vorfinanzierung durch die Gemeinde erforderlich. Die notwendigen Mittel zur Vorfinanzierung könnten jedoch ohne Bedenken durch Kredite beschafft werden, weil die hieraus resultierenden Schulden rentierlich sind²³⁾. Sie belasten den Haushalt der Gemeinde nur unwesentlich und vorübergehend. Außerdem gewähren fast alle Bundesländer Zuschüsse und Darlehen für den Bau von Abwasseranlagen²⁴⁾. Da, wie schon ausgeführt wurde²⁵⁾, bei dem Bau neuer Städte üblicherweise die gesamte Erschließung durch Vertrag auf Dritte (Entwicklungsgesellschaften) übertragen wird, braucht die neue Gemeinde in der Regel auch die Abwasserbeseitigungsanlagen nicht selbst zu errichten und zu finanzieren. Auch diese Kosten werden vom Gründungsträger zunächst vorfinanziert und dann anteilig auf die Grundstückspreise aufgeschlagen.

b) Versorgungsanlagen

Die Ausführungen zur Finanzierung der Abwasseranlagen gelten in gleichem Maße für die Finanzierung von Anlagen zur Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Strom, Gas und Wärme. Wenn die neue Gemeinde die Versorgungsanlagen selbst errichtet und betreibt, kann sie die Herstellungs- und Unterhaltungskosten durch Beiträge oder Gebühren auf Grund der Kommunalabgabengesetze auf die Anschlußnehmer abwälzen.

Im Gegensatz zu den anderen schon abgehandelten Erschließungsanlagen, die alle von der neuen Stadt wenigstens betrieben und unterhalten werden, brauchen die Versorgungsanlagen mit Ausnahme des Wasserwerks nicht von der Gemeinde betrieben zu werden. Denn die Versorgung der Bevölkerung mit Elektrizität, Gas und Wärme ist heute keine echte Selbstverwaltungsaufgabe mehr. § 6 des Energiewirtschaftsgesetzes vom 13. 12. 1935 (RGBl. I S. 1451) weist diese Aufgabe den Energieversorgungsunternehmen zu, die nicht gemeindliche Eigenbetriebe zu sein brauchen. Sie werden vielmehr häufig in Form von Privatrechtsgesellschaften betrieben, an denen Staat und Gemeinden beteiligt sind. Diese Unternehmen errichten und betreiben die Versorgungsanlagen. Sie sind zur Versorgung eines bestimmten Gebiets verpflichtet²⁶⁾. Die Beteiligung der Benutzer an den Kosten für die Herstellung der Versorgungsanlagen ist dann meist in den Lieferbedingungen der Unternehmen geregelt. Dort werden häufig „Baukosten-

²³⁾ Nach dem Prinzip der Kostendeckung gelten Schulden als „rentierlich“, wenn deren Aufwand für Verzinsung und Tilgung (Schuldendienst) durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben — die sich aus der Verwendung des Darlehens ergeben — ausgeglichen wird. Unabhängig von den im Einzelfall gegebenen tatsächlichen Verhältnissen werden Schulden für die Stadtentwässerung bundeseinheitlich als rentierliche Schulden angesehen; vgl. hierzu Statistische Berichte des Bayerischen Statistischen Landesamtes 1965, S. 4.

²⁴⁾ Finkler, **Erschließungsrecht**, a. a. O. S. 146 (4.1.3.).

²⁵⁾ Siehe oben S. 18 f. dieser Arbeit.

²⁶⁾ Vgl. Schrödter, **Komm. zum BBauG**, Berlin und Frankfurt 1964, § 123, Randnr. 6.

zuschüsse“ verlangt, die im wesentlichen den einmaligen Anschlußgebühren entsprechen ²⁷⁾).

In den neuen Städten Nordrhein-Westfalens wird die Elektrizitäts- und Wärmeversorgung von Versorgungsunternehmen und nicht von den Gemeinden in eigener Regie vorgenommen. Die Anschlußnehmer müssen folgende Anteile an den Gesamtherstellungskosten der Versorgungsanlagen tragen: ²⁸⁾

in Espelkamp	16,3 %
in Sennestadt	10,2 % ²⁹⁾
in Wulfen	18,6 %
in Hochdahl	46,3 %
in Meckenheim/Merl	36,3 %

Gleichgültig, ob nun die Gemeinde selbst die Versorgungsanlagen errichtet und betreibt, oder ob sie dies privaten oder nichtgemeindlichen öffentlichen Versorgungsunternehmen überläßt, in jedem Fall handelt es sich auch hier um rentierliche Anlagen, die lediglich vorfinanziert zu werden brauchen. Will die Gemeinde die Versorgung ihrer Einwohner mit Energie selbst übernehmen, so muß ein Sondervermögen gebildet werden, das ohne Bedenken und Schwierigkeiten durch Kreditaufnahme beschafft werden kann. Der Kapitaldienst für diese Anfangsverschuldung kann schon durch das Gebührenaufkommen sichergestellt werden ³⁰⁾.

II. Die Folgeeinrichtungen und ihre Finanzierung

Die Untersuchung der rechtlichen Grundlagen für einen möglichen Anspruch einer neu entstandenen Gemeinde auf ihre kommunale Erstausstattung kann im folgenden die Erschließungsanlagen im weiteren Sinn — also auch die Abwasser- und Versorgungsanlagen — außer Betracht lassen, weil die Gemeinde selber diese Anlagen entweder gar nicht errichtet und betreibt oder andernfalls die Kosten fast ganz auf die Bürger im Gemeindegebiet abwälzen kann. Die zu erörternde Problematik konzentriert sich deshalb auf die Finanzierung der sog. Folgeeinrichtungen im engeren Sinn, also auf das Aufbringen der Kosten für Schulen, Krankenhäuser, Rathäuser, Sportplätze, Turnhallen, Badeanstalten, Altersheime, Kindergärten, Friedhöfe, Feuerwehr usw.

1. Nicht anwendbare Vorschriften

a) Die Kommunalabgabengesetze

Zunächst stellt sich die Frage, ob die Gemeinde nicht auch für diese öffentlichen Einrichtungen Beiträge oder Gebühren auf Grund der

²⁷⁾ Finkler, **Erschließungsrecht**, a. a. O. S. 155 (4.2.).

²⁸⁾ Vgl. Hartz a. a. O. S. 181, Übersicht 15 und S. 186 Übersicht 18.

²⁹⁾ Hier hat außerdem die Stadt einen Zuschuß von 8,8 % der Kosten gezahlt.

³⁰⁾ Vgl. hierzu auch die Schrift **Neue Stadt Heitlingen. Baustufen — Investitionskosten — Finanzierung**, Hannover 1960, S. 7.

Kommunalabgabengesetze von den Grundstückseigentümern und Gewerbetreibenden verlangen kann. Die Beitragserhebung nach § 9 pr. KAG setzt voraus, daß den Pflichtigen durch die „Veranstaltung“³¹⁾ besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen. Durch dieses Tatbestandsmerkmal des besonderen Vorteils kommt auch der das Gebührenrecht beherrschende Grundsatz zum Ausdruck, daß diejenigen Ausgaben, die in erkennbarer Weise zum Vorteil einzelner Gemeindeangehöriger oder einzelner Gruppen von ihnen aufgewendet oder von ihnen verursacht werden, insoweit nach dem Maßstab von Leistung und Gegenleistung aufzubringen sind³²⁾. Die hier zur Rede stehenden Folgeeinrichtungen wie Schulen aller Art, Kindergärten, Krankenhaus, Rathaus usw. bringen jedoch nicht bestimmten Grundstückseigentümern und Gewerbetreibenden besondere wirtschaftliche Vorteile. Durch den Begriff „besondere Vorteile“ bringt das Gesetz nämlich zum Ausdruck, daß dem Beitragspflichtigen durch die Veranstaltung Vorteile erwachsen sein müssen, die für ihn größer sind als für die Allgemeinheit³³⁾. Das ist jedoch bei den Folgeeinrichtungen der geschilderten Art nicht der Fall. Sie dienen ausschließlich der Allgemeinheit. Deshalb scheidet für ihre Finanzierung eine Beitragserhebung aus³⁴⁾.

Zu den Veranstaltungen der Gemeinden, für deren Benutzung sie auf Grund einer Satzung Gebühren erheben können, gehören neben den schon behandelten Anlagen z. B. Friedhöfe, Krankenhäuser, Badeanstalten, Sportanlagen, Büchereien, Museen usw.³⁵⁾. Aus zweierlei Gründen spielt jedoch die Möglichkeit, Gebühren für diese öffentlichen Einrichtungen erheben zu können, für die Finanzierung ihrer Herstellung so gut wie keine Rolle. Erstens können hier nicht – wie bei den Abwasser- und Versorgungsanlagen – sog. einmalige Anschlußgebühren erhoben werden, die einen Großteil oder sogar die gesamten Herstellungskosten decken. Zweitens müssen die Benutzungsgebühren für diese Einrichtungen aus sozialen Gründen sehr niedrig gehalten oder es muß sogar ganz auf ihre Erhebung verzichtet werden. In diesen Fällen wird das Kostendeckungsprinzip, wonach durch die Gebühren die Verwaltungs- und Unterhaltungskosten der Veranstaltung einschließlich der Ausgaben für die Verzinsung und Tilgung des aufgewendeten Kapitals gedeckt werden sollen³⁶⁾, natürlich nie, auch nicht nach Jahrzehnten, verwirklicht.

b) Die Realsteuermehrbelastung

Auch die Realsteuermehrbelastung bietet keine Lösung für das Problem der Finanzierung von Folgeeinrichtungen in neugegründeten Ge-

³¹⁾ In § 8 rhpf. KAG heißt es anstelle von Veranstaltungen „öffentliche Einrichtungen“.

³²⁾ Wiethaup, **Das gemeindliche Abgabewesen in Nordrhein-Westfalen**, in DVBl. 1957, S. 298.

³³⁾ Vgl. auch Finkler, **Erschließungsrecht**, S. 162 (5.2.3.1.).

³⁴⁾ So auch Degmair, **Nachfolgelasten bei neuen Wohnbaugebieten**, in KStZ 1965, S. 169.

³⁵⁾ Vgl. von Rosen – von Hoewel, **Gebühren, Beiträge, Hand- und Spanndienste**, in Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, S. 461/62.

³⁶⁾ § 4 Abs. 2 pr. KAG.

meinden. Nach § 3 des Einführungsgesetzes zu den Realsteuergesetzen vom 1. 12. 1936 (RGBl. I S. 961) können die Hebesätze für die Realsteuern für einen Teil des Gemeindebezirks oder für eine Gruppe von Steuergegenständen höher als die allgemeinen Hebesätze festgesetzt werden, soweit der Gemeinde Kosten durch Einrichtungen erwachsen, die ausschließlich oder in besonders hervorragendem Maß diesem Teil des Gemeindebezirks oder dieser Gruppe von Steuergegenständen zustatten kommen und für die Beiträge nicht erhoben werden (Mehrbelastung). Die Realsteuermehrbelastung ist eine echte Steuer. Denn während bei Gebühren und Beiträgen der einzelne Pflichtige die Veranstaltung benutzen oder durch sie besondere Vorteile haben muß, kann die Mehrbelastung erhoben werden, „ohne daß es darauf ankommt, ob die einem Teile des Gemeindebezirks oder einer Gruppe von Steuergegenständen ausschließlich oder in besonders hervorragendem Maße zustatten kommende Einrichtung von dem Schuldner tatsächlich genutzt wird“³⁷⁾. Die Folgeeinrichtungen im engeren Sinne, um die es hier geht, kommen jedoch bei einer Gemeindegründung nicht einem Teil des Gemeindebezirks oder einer Gruppe von Steuergegenständen besonders zugute, sondern der Allgemeinheit. Selbst wenn man diese Ansicht nicht teilt, sondern z. B. Schulen wegen ihres besonderen Einzugsbereichs als Einrichtungen ansehen wollte, die einem bestimmten Teil des Gemeindegebietes ausschließlich oder in besonders hervorragendem Maße zustatten kommen, so wäre dadurch nichts gewonnen, weil die Zulässigkeit der Realsteuermehrbelastung davon abhängt, daß Beiträge nicht erhoben werden. Durch die Aufnahme dieses negativen Tatbestandsmerkmals hat der Gesetzgeber incidenter zum Ausdruck gebracht, daß die Erhebung einer Mehrbelastung voraussetzt, daß für die Einrichtung überhaupt Beiträge erhoben werden können³⁸⁾. Daß für die Folgeeinrichtungen im engeren Sinn jedoch keine Beiträge gefordert werden können, wurde schon ausgeführt³⁹⁾.

2. Vorschriften mit einem Rechtsanspruch auf Erstausrstattungsleistungen

Die vorangegangenen Ausführungen haben deutlich werden lassen, daß weder die Kommunalabgabengesetze der Länder noch die Realsteuermehrbelastung nach § 3 des Einführungsgesetzes zu den Realsteuergesetzen die Möglichkeit bieten, den Erstausrstattungsbedarf einer neugegründeten Gemeinde zu decken. Die nachfolgende Untersuchung soll deshalb aufzeigen, ob und welche anderen rechtlichen

37) BVerwG, Urt. vom 13. 11. 1962 in KStZ 1963, S. 99.

38) So auch Degmair a. a. O. S. 170.

39) Abgesehen von den fehlenden Voraussetzungen würde die Realsteuermehrbelastung auch deshalb keine Lösung des Folgelastenproblems in neuen Städten bieten, weil der überwiegende Teil der Grundstücke 10 Jahre lang Grundsteuervergünstigungen nach § 92 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes i. d. Fassung vom 1. 9. 1965 (BGBl. I S. 1618) genießt. Da die Mehrbelastung ein Teil der Grundsteuer ist, können grundsteuerfreie Anwesen überhaupt nicht und grundsteuerbegünstigte nicht in vollem Umfang herangezogen werden; vgl. hierzu auch Degmair a. a. O. S. 170.

Grundlagen vorhanden sind, die einer neugegründeten Gemeinde einen Anspruch auf ihre kommunale Erstausrüstung geben.

a) Das preußische Ansiedlungsgesetz

Es ist selbst für Juristen eine erstaunliche Tatsache, daß die kommunale Erstausrüstung ihre gesetzliche Regelung nicht etwa in einem modernen Bundesgesetz gefunden hat, sondern in einem alten preußischen Gesetz von 1876, das 1904 novelliert worden ist. Es handelt sich um das Gesetz betreffend die Verteilung der öffentlichen Lasten bei Grundstücksteilungen und die Gründung neuer Ansiedlungen in den Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien, Sachsen und Westfalen vom 25. August 1876 (GS. S. 405) bzw. um das Gesetz betreffend die Gründung neuer Ansiedlungen in den Provinzen Ostpreußen, Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien, Sachsen und Westfalen vom 10. August 1904 (GS. S. 227) in der Fassung der Verordnung vom 6. Dezember 1918 (GS. S. 194)⁴⁰⁾. Das Ansiedlungsgesetz galt später im gesamten preußischen Staatsgebiet mit Ausnahme von Berlin⁴¹⁾ und Hohenzollern. Für die Rheinprovinz wurde es durch das Gesetz vom 18. 12. 1923 (GS. S. 555) und für die Provinzen Hannover, Hessen-Nassau und Schleswig-Holstein durch das Gesetz vom 23. 5. 1930 (GS. S. 99) eingeführt. Das Ansiedlungsgesetz hat nach dem Zusammenbruch im Jahre 1945, also nach dem Untergang Preußens, unbestritten in den Landesteilen auf ehemals preußischem Gebiet weitergegolten⁴²⁾. Da jedoch die davon betroffenen Bundesländer mit Ausnahme Schleswig-Holsteins nur mit einem mehr oder weniger großen Teil ihres heutigen Staatsgebietes frühere preußische Provinzen einschließen, galt das Ansiedlungsgesetz nicht einheitlich in dem ganzen betreffenden Bundesland. Deshalb haben sich die Länder mit den geringsten ehemals preußischen Gebietsteilen zuerst entschlossen, das Gesetz ersatzlos aufzuheben. Das Saarland hat das Ansiedlungsgesetz durch § 135 Nr. 11 a des Baugesetzes vom 19. 7. 1955 (AB S. 1159) außer Kraft gesetzt, Hessen durch § 87 Abs. 1 Nr. 2 der Hessischen Bauordnung vom 6. 7. 1957 (GVBl. S. 101), Rheinland-Pfalz durch § 100 Abs. 1 Nr. 11 der Landesbauordnung vom 15. 11. 1961 (GVBl. S. 229) und Nordrhein-Westfalen durch § 108 Abs. 1 Nr. 15 der Landesbauordnung vom 25. 6. 1962 (GVNW S. 373). Auch Niedersachsen hat sich entschlossen, auf das Ansiedlungsgesetz zu verzichten, allerdings erst zum 1. Mai 1968⁴³⁾.

Obwohl also das Ansiedlungsgesetz uneingeschränkt nur noch in Schleswig-Holstein gilt, soll es dennoch in dieser Arbeit ausführlich behandelt werden. Denn bis heute gibt es keine gleichwertige gesetzliche Regelung des Problems der Folgelasten. Der Grundgedanke des

⁴⁰⁾ Im folgenden Ansiedlungsgesetz genannt = AnsG.

⁴¹⁾ § 5 des Gesetzes vom 23. 5. 1930 (GS. S. 99).

⁴²⁾ Vgl. z. B. für den früher preußischen Landesteil von Rheinland-Pfalz das Urteil des OVG Koblenz vom 6. 12. 1956 in AS Bd. 5, S. 279, 285.

⁴³⁾ Siehe das **Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes betreffend die Gründung neuer Ansiedlungen** vom 24. Mai 1966 (GVBl. S. 109).

Ansiedlungsgesetzes ist auch durchaus einleuchtend ⁴⁴⁾): Der Veranlasser einer Wohnungsbautätigkeit, die für die Gemeinde finanziell erhebliche Folgelasten mit sich bringt, muß einen Teil dieser Lasten selbst tragen.

Verfolgt man die geschichtliche Entwicklung des Ansiedlungsrechts in Preußen ⁴⁵⁾, so stellt man fest, daß in früheren Zeiten das Recht der Ansiedlung für den Grundeigentümer in keiner Weise beschränkt war. Das kam auch im allgemeinen Landrecht zum Ausdruck, wo es in Teil II Titel 8 § 65 heißt:

„In der Regel ist jeder Eigentümer seinen Grund und Boden mit Gebäuden zu besetzen oder seine Gebäude zu verändern wohl befugt.“ Das Edikt „betreffend den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner“ vom 9. 10. 1807 und das Edikt zur Beförderung der Landeskultur vom 14. 9. 1811 erweiterten noch die Ansiedlungs- und Niederlassungsfreiheit, indem sie auch die Parzellierung von Grundstücken (und jede sonstige Verfügung über sie) uneingeschränkt zuließen. Diese liberalen Gesetze wurden jedoch 1845 wieder aufgehoben und an ihrer Stelle Vorschriften erlassen, die jede Neuansiedlung erheblich erschwerten. Der Grund für die Sinneswandlung des preußischen Gesetzgebers von seiner extrem liberalen Anschauung zu einer dirigistischen Handhabung der Ansiedlungsmaterie war der, daß durch die völlige Freiheit Unzuträglichkeiten hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Verhältnisse aufgetreten waren. Die Gesetze von 1807 und 1811 hatten es nämlich unterlassen, Bestimmungen darüber zu treffen, wer bei der Teilung von Grundstücken zur Bebauung und bei Begründung neuer Ansiedlungen die Kosten für die erforderlichen öffentlichen Einrichtungen und Anlagen zu tragen hatte, die durch diese Vorgänge naturgemäß eine Änderung oder Neuordnung erfahren mußten ⁴⁶⁾.

Die §§ 25 ff. des Gesetzes vom 3. 1. 1845 (GS. S. 25), § 2 des Gesetzes vom 24. 2. 1850 (GS. S. 68) und die § 11 ff. des Gesetzes vom 24. 5. 1853 (GS. S. 241) enthielten folgende erschwerende Vorschriften ⁴⁷⁾:

- a) Vor der Aushändigung der Baugenehmigung mußten die öffentlichen Lasten und die sonstigen öffentlich-rechtlichen Verhältnisse geregelt sein;
- b) Die neuen Ansiedler mußten, wenn durch ihren Zutritt dem Gemeinde-, Kirchen-, Schul- oder sonstigen Verbands besondere Unkosten oder Lasten entstanden, auch diese tragen;

⁴⁴⁾ So auch Bull, **Wohnungsbau und Gemeindefinanzen**, in JR 1965, S. 341.

⁴⁵⁾ Unter Ansiedlung versteht man die Errichtung einer Wohnstätte, die nicht nur vorübergehend, sondern dauernd oder doch auf längere Zeit von Menschen als Wohnung benutzt werden soll. Vgl. Helldorf, **Entspricht oder widerspricht die heutige preußische Ansiedlungsgesetzgebung der Reichsverfassung, respektive der preußischen Verfassung?**, Jur. Diss. Leipzig 1909, S. 1.

⁴⁶⁾ Vgl. hierzu auch Watzlawik, **Die Begründung neuer Ansiedlungen nach geltendem preußischem Verwaltungsrecht**, Jur. Diss. Greifswald 1914, S. 9.

⁴⁷⁾ Vgl. von Kamptz, **Komm. zum Gesetz vom 25. 8. 1876**, Berlin 1893, Einleitung S. 7.

- c) Die Gemeinden konnten gegen Neuansiedlungen Widerspruch erheben, wenn die Ansiedler kein ausreichendes Vermögen nachweisen konnten und dadurch die Besorgnis der Vermehrung der Armenlast gerechtfertigt war.

Verständlicherweise wirkten sich diese Bestimmungen außerordentlich hemmend auf die Gründung neuer Ansiedlungen aus und verhinderten ungewollt auch eine an sich wünschenswerte und nützliche Siedlungstätigkeit⁴⁸⁾. Deshalb zeigte sich bald die Notwendigkeit einer Neuregelung des Ansiedlungsrechts. Hauptanlaß für ihre Durchführung war das am 1. 11. 1867 ergangene Gesetz über die Freizügigkeit (BGBl. S. 55), mit dem die Bestimmungen des Ansiedlungsrechts über die persönlichen Versagungsgründe in Widerspruch standen. So kam es zu dem bereits erwähnten Gesetz vom 25. 8. 1876. In seinem zweiten Abschnitt kehrt dieses Gesetz zu den Grundsätzen der Reformgesetzgebung aus dem Anfang des 19. Jahrhunderts zurück, indem es ein Recht zur Ansiedlung anerkennt und nur insoweit einschränkt, als der begründete Anspruch anderer berechtigter Interessen auf staatlichen Schutz dies erfordert⁴⁹⁾. Nach § 13 Abs. 1 des Gesetzes von 1876⁵⁰⁾ bedarf einer Ansiedlungsgenehmigung, wer außerhalb einer im Zusammenhang gebauten Ortschaft ein Wohnhaus errichten oder ein vorhandenes Gebäude zum Wohnhaus einrichten will. Nicht erforderlich ist die Ansiedlungsgenehmigung gemäß § 13 Abs. 2 für Wohnhäuser, die in den Grenzen eines nach dem sog. „Fluchtliniengesetz“ vom 2. Juli 1875 (GS. S. 561) festgestellten Bebauungsplanes oder die auf einem bereits bebauten Grundstück im Zusammenhang mit bewohnten Gebäuden errichtet oder eingerichtet werden sollen. In seinen §§ 18 und 19 enthält das Gesetz besondere Bestimmungen über Folgelasten bei der Anlage von Kolonien. Der Gründer einer Kolonie benötigte nach § 18 eine besondere Genehmigung und mußte in einem von ihm vorzulegenden Plan nachweisen, in welcher Art die Gemeinde-, Kirchen- und Schulverhältnisse der Kolonie geordnet werden sollten. Nach § 19 konnte die Genehmigung zur Anlage einer Kolonie versagt werden, „wenn und solange die Gemeinde-, Kirchen- und Schulverhältnisse nicht dem öffentlichen Interesse und den bestehenden gesetzlichen und statutarischen Bestimmungen gemäß geordnet“ waren.

Das Gesetz von 1876 unterschied also zwischen Kolonie und Einzelansiedlung. Es ging von der Erwägung aus, daß eine Einzelansiedlung im Gegensatz zu geschlossenen Siedlungen größeren Umfangs in den Rahmen der organischen Entwicklung einer Gemeinde fällt und keine erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen für die Gemeinde mit sich bringt⁵¹⁾.

48) Vgl. auch Helldorf a. a. O. S. 5.

49) von Kamptz a. a. O. zu § 13 S. 32.

50) Das Ansiedlungsgesetz von 1904 hat den § 13 unverändert gelassen.

51) Vgl. hierzu auch die Ausführungen des Ministers für landwirtschaftliche Angelegenheiten bei der ersten Lesung des Gesetzes im Abgeordnetenhaus (abgedruckt bei von Kamptz a. a. O. § 18 Anm. 2 b S. 101): „Bei der Ansiedlung handelt es sich nach meinem Dafürhalten

Was unter einer Kolonie zu verstehen ist, definiert das Gesetz von 1876 nicht. Die Begründung zu dem Gesetz bezeichnet die Kolonie „als eine größere Zahl von Ansiedlungen im räumlichen Zusammenhang“⁵²⁾. Die Rechtsprechung des preußischen Oberverwaltungsgerichts entschied entsprechend der Absicht des Gesetzgebers dann für das Vorliegen einer Kolonie, wenn es sich um umfangreiche, planmäßige und im Zusammenhang erfolgende Ansiedlungen handelte, die besondere Aufwendungen für die Gemeinde-, Kirchen- und Schulverhältnisse erforderlich machten⁵³⁾. Sie hat sogar einmal ein einzelnes Wohnhaus als Kolonie angesehen⁵⁴⁾.

Die Unmöglichkeit, den Begriff „Kolonie“ juristisch exakt zu bestimmen, und die häufige Umgehung des Gesetzes durch die Unternehmer von Siedlungsvorhaben veranlaßten den Gesetzgeber, auf die Unterscheidung zwischen Einzelansiedlung und Kolonie zu verzichten. Viele Siedlungsunternehmer hatten nämlich, um keine Folgelasten tragen zu müssen, große zusammenhängende Grundstücke aufgekauft, sie nach und nach parzelliert und an die einzelnen Interessenten weiterveräußert, ohne eine Koloniegenehmigung zu beantragen. Wenn dann die einzelnen Ansiedler in größeren Zeitabständen gemäß § 13 Abs. 1 des Gesetzes von 1876 eine Ansiedlungsgenehmigung beantragten, konnte ihnen diese nicht verweigert werden, weil Einzelansiedlungen nicht des Nachweises bedurften, daß die öffentlich-rechtlichen Verhältnisse geordnet waren. So entstanden Siedlungen — selbständige neue Gemeinden oder solche, die bereits bestehenden Gemeinden angegliedert wurden — die mangels der erforderlichen öffentlichen Einrichtungen und Anlagen kaum lebensfähig waren, worunter naturgemäß Neuansiedler am stärksten zu leiden hatten. Handelte es sich um eine Siedlung, die zu einer schon bestehenden Gemeinde hinzutrat, so war diese vor die Notwendigkeit gestellt, die im öffentlichen Interesse erforderlichen Einrichtungen zu schaffen und die notwendigen Mittel aufzubringen. Entstand dagegen aus der Kolonie eine neue selbständige Gemeinde, so mußten die Neubürger allein für die Folgelasten aufkommen. Denn den Unternehmer, der die Parzellierung meist mit großem Gewinn durchgeführt hatte, konnte man mangels gesetzlicher Handhabe nachträglich nicht zu den Folgekosten heranziehen⁵⁵⁾. Das Ansiedlungsgesetz von 1904 hat aus diesem Grunde die Unterscheidung zwischen Einzelansiedlung und Kolonie aufgegeben. In diesem

darum, ein Grundrecht des Einzelnen zu schützen. . . . Bei Anlage von Kolonien handelt es sich dagegen mehr um Unternehmungen von gewissermaßen spekulativ-wirtschaftlicher Bedeutung. Es handelt sich um die Anlage von Etablissements, welche, wenn sie wirklich Kolonien sind und nicht nur einige wenige zerstreute Ansiedlungen betreffen, einen Einfluß auf die Stammgemeinden ausüben können, welcher so stark ist, daß es zum Schutze dieser Gemeinden unerläßlich ist, gewisse Kommunalverhältnisse, namentlich die Schul- und Kirchenverhältnisse, vorher zu regeln, Verhältnisse, deren Ordnung auch für die einzelnen Ansiedler, die der Kolonie angehören, von hervorragender Bedeutung ist.“

52) Vgl. Martin Petersen, *Gesetz betreffend die Gründung neuer Ansiedlungen für die Provinzen*. . . vom 10. 8. 1904. Unter Benutzung der amtlichen Materialien erläutert, 2. Aufl. Berlin 1911, zu § 13 S. 42.

53) Pr. OVG, Urt. vom 2. 3. 1878, Bd. 3, S. 318, 321; Urt. vom 27. 6. 1885, Bd. 12, S. 371, 379.

54) Pr. OVG, Urt. vom 27. 6. 1885, Bd. 12, S. 371, 378.

55) Vgl. auch Petersen a. a. O. zu § 13 S. 43, 44.

Zusammenhang soll auf die Frage eingegangen werden, ob das Ansiedlungsgesetz von 1904 überhaupt bei Stadt- und Gemeindegründungen, wie sie in dieser Arbeit zur Rede stehen, angewendet werden kann, oder ob es nicht nur zum Schutze bereits bestehender Gemeinden geschaffen worden ist, in deren Außenbereich Siedlungen errichtet werden. Man wird zwar nicht sagen können, daß eine Stadtgründung wie z. B. die von Wolfsburg einen typischen Anwendungsfall des Ansiedlungsgesetzes i. S. der bisherigen praktischen Erfahrungen darstellte. Doch zeigt die oben geschilderte Geschichte des Ansiedlungsrechts, daß die Gründung von Kolonien und damit auch die Gründung neuer selbständiger Gemeinden⁵⁶⁾ wichtigster Gegenstand des Ansiedlungsgesetzes von 1904 geblieben ist. Denn diese Neuffassung hat nicht die Gründung von Kolonien aus ihrer Regelung entlassen, sondern wollte nur d a n e b e n auch Einzelansiedlungen berücksichtigen können. So gelangen auch Weber-Gramsch in ihrem Gutachten über einen Erstaussstattungsanspruch der Stadt Wolfsburg⁵⁷⁾ zu dem Ergebnis: „Von diesem Ansatzpunkt des Ansiedlungsgesetzes von 1904 und seines Vorgängers von 1876 aus betrachtet ist die Entstehung Wolfsburgs eine zwar durch moderne Technik und besondere Umstände ins Überdimensionierte gesteigerte, sonst aber durchaus einwandfreie Verwirklichung des Tatbestandes, auf den das Ansiedlungsgesetz abstellt. Sie liefert sogar für das Ansiedlungsgesetz einen klassischen Anwendungs- und Bewährungsfall.“

§ 17 AnsG sieht die Möglichkeit vor, für jede Ansiedlung im Außenbereich Ansiedlungsleistungen zu erheben, sofern anzunehmen ist, daß durch sie eine Änderung oder Neuordnung der Gemeinde-, Kirchen- oder Schulverhältnisse erforderlich wird⁵⁸⁾. Das Gesetz läßt also vor allem bei einschneidenden Siedlungsvorhaben die materiell-

56) Daß der Gesetzgeber bei Koloniegründungen auch die Entstehung neuer Gemeinden im Auge hatte, kommt klar bei von Kamptz a. a. O. zu § 18 S. 102 zum Ausdruck, der eine Äußerung des Landwirtschaftsministers bei der dritten Lesung des Gesetzes von 1876 wiedergibt: Das Gesetz wolle keineswegs die Anlage von Kolonien verhindern; um was es sich handle, sei lediglich, daß dem Unternehmer von Kolonien die Verpflichtung auferlegt werde, von vornherein dafür zu sorgen, daß die Kolonien gehörig und ordnungsgemäß in die Gemeindeverbände eingefügt, oder daß selbständige Gemeinden aus ihnen gebildet würden. Bezeichnend ist auch eine Entscheidung des preußischen Oberverwaltungsgerichts (Bd. 11. S. 380), in der es ausführt, die Annahme, die Anlage einer Kolonie müsse stets zu einer neuen politischen Gemeinde führen, trage eine Beschränkung des Begriffs der Kolonie in das Gesetz hinein, für welche dasselbe keinen Anhalt biete. Siehe hierzu auch Petersen a. a. O. zu § 13 S. 44 und zu § 17 S. 100.

57) Nichtveröffentlichtes Gutachten im Auftrage der Niedersächsischen Minister des Innern und der Finanzen „**Die kommunale Ersteinrichtung der Stadt Wolfsburg**“ von Ministerialdirektor a. D. Verwaltungsrechtsrat Dr. Friedrich Gramsch und Dr. Werner Weber, ordentlicher Professor des öffentlichen Rechts an der Universität Göttingen, Januar 1951, S. 6.

58) § 17 lautet: „Ist anzunehmen, daß infolge der Ansiedlung eine Änderung oder Neuordnung der Gemeinde-, Kirchen- oder Schulverhältnisse erforderlich wird, so sind die beteiligten Gemeinde- (Guts-) Vorsteher und die Vorsteher der beteiligten Kirchen- und Schulgemeinden (Schulverbände, Schulsozialitäten usw.) von dem Antrage mit dem Eröffnen in Kenntnis zu setzen, daß sie binnen einer Ausschlussfrist von 21 Tagen bei der Genehmigungsbehörde die Festsetzung besonderer Leistungen des Antragstellers für den Zweck dieser Änderung oder Neuordnung beantragen können. — Erachtet die Genehmigungsbehörde eine solche Leistung für erforderlich, so hat sie diese in dem Bescheide festzusetzen oder ihre Festsetzung einem weiteren Bescheide vorzubehalten. Sie ist hierbei an die etwa gestellten Anträge nicht gebunden. — Die Ansiedlungsgenehmigung kann von dem Nachweise, daß die Leistung erfüllt ist, oder von der Bestellung einer Sicherheit, die für die Erfüllung haftet, abhängig gemacht werden. — Macht der Antragsteller von der Ansiedlungsgenehmigung Gebrauch, so ist er zu den Leistungen verpflichtet.“

rechtliche Pflicht des Veranlassers entstehen, zu den als Folge der Siedlung im öffentlichen Interesse notwendig werdenden Vorkehrungen einen Beitrag zu leisten⁵⁹⁾. Nach § 17 a AnsG können Leistungen für die finanzielle Sicherstellung der im öffentlichen Interesse für die Ansiedlung erforderlichen Anlagen gefordert werden⁶⁰⁾.

Diese beiden Vorschriften über die Ansiedlungsleistungen gehen also davon aus, daß die Ansiedlung Ursache für eine Änderung oder Neuordnung der Kommunalverhältnisse sein muß⁶¹⁾.

Während nach dem Gesetz von 1876 bei Koloniegründungen die Festsetzung der von dem Unternehmer aufzubringenden Leistungen durch die verschiedenen für die betreffenden Verwaltungszweige zuständigen Behörden erfolgte, und diese häufig unberechtigt hohe Ansprüche stellten⁶²⁾, werden die Leistungen nunmehr von der Genehmigungsbehörde⁶³⁾ nach pflichtgemäßem Ermessen festgesetzt. Den Gemeinden und Kirchen steht nur eine Art Anhörungsrecht zu, da die Genehmigungsbehörde an ihre etwa gestellten Anträge nicht gebunden ist, sie also die kommunalrechtlichen Interessen von Amts wegen wahrzunehmen hat. Diese Regelung ist auch in der Erwägung getroffen worden, daß durch die Ansiedlung neue selbständige Gemeinden entstehen können, und in diesem Fall keine Antragsteller zur Festsetzung von Leistungen vorhanden sind⁶⁴⁾.

Die Frage, welche Leistungen dem Antragsteller auferlegt werden können, ist nicht leicht zu beantworten. Das Ansiedlungsgesetz und die Ausführungsanweisungen dazu vom 28. Dezember 1904 (MBliV. 1905, S. 2) äußern sich bei der Konkretisierung der Leistungen sehr zurückhaltend. Das ist im Hinblick darauf geschehen, daß jeder einzelne Fall anders liegt und der Gesetzgeber nicht die Maßstäbe von 1904 für die Beurteilung der kommunalen Verhältnisse ein für allemal festlegen wollte. Es sollte vielmehr einer den Verhältnissen und den wechselnden Bedürfnissen sich anpassenden Entscheidung freie Hand gelassen werden⁶⁵⁾. Um sich ein klareres Bild über die Vorstellungen des Gesetzgebers machen zu können, an welche Leistungen er dachte und in

59) So auch Weber-Gramsch a. a. O. S. 9.

60) § 17 a lautet: „Sind für die Ansiedlung im öffentlichen Interesse Anlagen erforderlich, so kann die Ansiedlungsgenehmigung versagt werden, solange der Antragsteller nicht diese Anlagen nach Umfang und Art ihrer Ausführung, ggf. unter Beifügung einer Zeichnung darlegt und nachweist, daß die zu ihrer ordnungsgemäßen Ausführung nötigen Mittel vorhanden sind, und daß ihre künftige Unterhaltung dem öffentlichen Interesse entsprechend geregelt ist. In dem Bescheid sind dem Antragsteller die zu diesem Zwecke aufzuerlegenden Leistungen festzusetzen. Bei Anlagen, die im Landeskulturinteresse erforderlich sind, ist in geeigneten Fällen vor Erteilung des Bescheides die Auseinandersetzungsbehörde gutachtlich zu hören. Die Ansiedlungsgenehmigung kann von der Bestellung einer Sicherheit, die für die Erfüllung der Leistungen des Antragstellers haftet, abhängig gemacht werden. Macht der Antragsteller von der Ansiedlungsgenehmigung Gebrauch, so ist er zu diesen Leistungen verpflichtet.“

61) Vgl. Cholewa, **Die Folgekosten als Ausgleichsproblem bei der Planung**, in Die Gemeinde 1963, S. 144.

62) Vgl. die amtliche Begründung des Gesetzes von 1904, abgedruckt bei Petersen a. a. O. zu § 17 S. 95.

63) Bürgermeister/Oberbürgermeister bzw. Stadtdirektor/Oberstadtdirektor in kreisfreien Städten; Landkreis in kreisangehörigen Gemeinden.

64) S. die Begründung zum Gesetz von 1904 bei Petersen a. a. O. zu § 1 S. 100.

65) Vgl. Weber-Gramsch a. a. O. S. 15.

welcher Höhe sie dem Antragsteller auferlegt werden sollten, ist es nützlich, das preußische Gesetz über die Genehmigung von Siedlungen nach § 1 des Reichssiedlungsgesetzes vom 1. März 1923 (GS. S. 49) ⁶⁶⁾ zum Vergleich und zur Auslegung des Ansiedlungsgesetzes von 1904 mit heranzuziehen ⁶⁷⁾. Denn das Gesetz von 1923 enthält dieselben materiell-rechtlichen Vorschriften wie das Ansiedlungsgesetz ⁶⁸⁾. Es ist aber insofern als ein modernes Gegenstück zu diesem anzusehen, als es die zwischenzeitlichen Erfahrungen, die mit dem Ansiedlungsgesetz gemacht worden sind, berücksichtigt und seine Ausführungsbestimmungen vom 12. April 1923 (MBliV. S. 567) einige Zweifelsfragen hinsichtlich der Art und der Bemessung der Ansiedlungsleistungen näher aufhellen. Unmittelbar anwendbar ist das Gesetz vom 1. 3. 1923 für Erstaussstattungsansprüche neugegründeter Städte jedoch nicht, da es nur für landwirtschaftliche Siedlungen geschaffen worden ist, die von gemeinnützigen Siedlungsunternehmen oder unter Mitwirkung der Landeskulturbehörden errichtet werden.

Gegenstand der Leistungen nach dem Ansiedlungsgesetz sind in der Regel Geldzahlungen ⁶⁹⁾. Doch kommen wahlweise auch Landhergabe ⁷⁰⁾ und Herstellung von Gemeindeeinrichtungen in Frage ⁷¹⁾.

Für die Höhe der Ansiedlungsleistungen gilt der Grundsatz, daß dem Siedlungsunternehmer regelmäßig nur ein Beitrag, d. h. ein Teil der Kosten, aufzuerlegen ist, während den Rest die politische bzw. Kirchengemeinde selbst zu tragen hat. Hierauf weist die Ausführungsanweisung von 1904 Nr. 8 besonders hin, indem in ihr ausgeführt wird, daß der Unternehmer nicht alle erforderlichen Aufwendungen ohne weiteres allein zu tragen habe, sondern das billige Ermessen der Genehmigungsbehörde nach Lage der gegebenen Verhältnisse und unter gewissenhafter Abwägung aller in Betracht kommenden Interessen, namentlich auch einer etwa zu erwartenden stärkeren Leistungsfähigkeit der Ansiedler, nur eine teilweise Inanspruchnahme des Unternehmers für genügend erachten könne. Es dürfe nicht außer Acht bleiben, daß zu hohe Anforderungen geeignet seien, jede Ansiedlungstätigkeit zu unterbinden, was der Absicht des Gesetzes zuwiderlaufen würde. Insbesondere habe als Grundsatz zu gelten, daß Kosten, die nur eine mittelbare Folge der Ansiedlung seien und sich nicht als Kosten der ersten Einrichtung darstellten, regelmäßig nicht dem Antragsteller aufzubürden seien. Überhaupt sei daran festzuhalten, daß Leistungen vom Unternehmer nur dann verlangt werden dürften, wenn die geplante Ansiedlung einen finanziell erheblichen Einfluß auf die bestehenden öffentlich-rechtlichen Verhältnisse auszuüben geeignet sei.

⁶⁶⁾ Zu dem später die Verordnung vom 13. November 1931 (LwMBli. S. 593) zur Abweichung von Vorschriften des preußischen Gesetzes über die Genehmigung von Siedlungen nach § 1 des Reichssiedlungsgesetzes vom 1. 3. 1923 hinzugetreten ist.

⁶⁷⁾ So auch Weber-Gramsch a. a. O. S. 6, 7.

⁶⁸⁾ S. auch Wiethaup, **Die wirtschaftliche und rechtliche Bedeutung der Ansiedlungsgenehmigung**, in Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht 1957, S. 337.

⁶⁹⁾ S. Petersen a. a. O. zu § 17 S. 101.

⁷⁰⁾ Ausführungsbestimmungen 1923; so auch schon Haack, **Die Preußische Agrargesetzgebung**, 2. Aufl. Berlin 1921, S. 121.

⁷¹⁾ Vgl. Petersen a. a. O.

Der Grundsatz, daß dem Siedlungsveranlasser keine Kosten angelastet werden dürfen, die nur mittelbare Folge der Ansiedlung sind, erschien dem Gesetzgeber so wichtig, daß er ihn in das Gesetz vom 1. 3. 1923 selbst aufgenommen hat. Dort heißt es in § 12 Abs. 3: „Es dürfen dem Antragsteller in der Regel nur einmalige Leistungen für die erstmalige Änderung oder Neuordnung der öffentlich-rechtlichen Verhältnisse sowie für die erstmalige Ausführung von Anlagen im öffentlichen Interesse auferlegt werden. Die Hingabe von Abfindungskapitalien für laufende Aufwendungen soll in der Regel nicht festgesetzt werden.“

Bei Festsetzung der Ansiedlungsleistungen sind auch Vorteile zu berücksichtigen, die der Gemeinde durch die Ansiedlung erwachsen. Wenn dieser Rechtsgedanke nicht bereits in der Ausführungsanweisung von 1904 (Nr. 8) angesprochen und im Gesetz vom 1. 3. 1923 ausdrücklich geregelt worden wäre, müßte man zu diesem Ergebnis auch durch Anwendung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Vorteilsausgleichung gelangen, der auch im öffentlichen Recht gilt⁷²⁾. § 12 Abs. 2 des Gesetzes von 1923 schreibt vor, daß bei der Festsetzung des Beitrages Nachteile und Vorteile zu berücksichtigen sind, die den beteiligten öffentlichen Verbänden aus der Ansiedlung und der Neugestaltung der öffentlichen Verhältnisse sowie den Anlagen im öffentlichen Interesse erwachsen. Die Ausführungsbestimmungen von 1923 (VI) nennen als ausgleichspflichtige Vorteile beispielhaft die erhöhte Steuerkraft der Gemeinde, die Steigerung des Verkehrs, Vermehrung der Arbeitskräfte, Erhöhung der Kaufkraft und bessere Schulversorgung.

Schon unter der Geltung des Gesetzes von 1876 war man bei Bestimmung der Ansiedlungsleistungen häufig so verfahren, daß der Unternehmer für jede von ihm errichtete Herdstelle eine bestimmte Geldsumme zu zahlen hatte, die nach bestimmten erprobten Durchschnittssätzen berechnet worden war. Die Ausführungsanweisung von 1904 (Nr. 8) billigt dieses Verfahren ausdrücklich. Gebräuchlichster Maßstab wurde die Wohnungseinheit⁷³⁾. Eine genaue Berechnung der tatsächlich entstehenden Folgekosten ist nicht notwendig, da es sich bei den Ansiedlungsleistungen nicht um gesetzlich festgelegte Anteile dieser Kosten handelt, sondern nur um Beiträge zu ihnen, so daß sie überschlägig ermittelt werden können⁷⁴⁾. Die Höhe der geforderten Beiträge je Wohnungseinheit war und ist beträchtlichen Unterschieden unterworfen. Während z. B. das Landesverwaltungsgericht Gelsenkirchen mit Urteil vom 21. 10. 1952⁷⁵⁾ einen Ansiedlungsbeitrag von 100 bis 150 DM je Wohnung, deren Gesamtbaukosten 10 000 bis 20 000 DM im sozialen Wohnungsbau betrug, als angemessen angesehen hat, hielt der Innenminister von Schleswig-Holstein in seinem nicht veröffentlichten Erlaß vom 28. Juni 1957 allein für die Neuordnung

⁷²⁾ So auch Weber-Gramsch a. a. O. S. 21.

⁷³⁾ Vgl. Cholewa, **Die Folgekosten als Ausgleichsproblem bei der Planung**, a. a. O. S. 144.

⁷⁴⁾ Vgl. Wiethaup, **Das „preußische“ Ansiedlungsgesetz von 1904**, in Bauamt und Gemeindebau 1956, S. 47.

⁷⁵⁾ Zitiert nach Wiethaup a. a. O. S. 47.

der Schulverhältnisse eine Ansiedlungsleistung von durchschnittlich 600 DM je Wohnungseinheit für erforderlich. In seinem letzten ausführlichen Runderlaß vom 1. Oktober 1964 ⁷⁶⁾ führt der Innenminister sogar aus: „Eine Ansiedlungsleistung für die Neuordnung der Schulverhältnisse in Höhe von 2 000 DM je Wohneinheit dürfte jetzt im allgemeinen zur Deckung der entstehenden Kosten erforderlich sein. Nur in wenigen Fällen, nämlich bei weit unter dem Durchschnitt liegenden Schulbaukosten und sehr hohen Landes- und Kreiszuschüssen, könnte dieser Beitragssatz zu hoch sein. Er reicht aber andererseits nicht aus, wenn die Gemeinde nur geringe Zuschüsse zum Schulbau erhält“ ⁷⁷⁾.

Der Genehmigungsbehörde steht bei der Festsetzung der Ansiedlungsleistungen ein Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Frage zu, ob und in welchem Umfang durch die Ansiedlung eine Änderung oder Neuordnung der kommunalen Verhältnisse erforderlich wird. Das ergibt sich aus § 17 Abs. 2 AnsG, der nicht unmittelbar auf das Merkmal der Erforderlichkeit abstellt, sondern darauf, was die Genehmigungsbehörde für erforderlich „erachtet“. Deshalb darf die Genehmigungsbehörde in gewisser Weise generalisieren. Sie braucht nicht die individuellen Verhältnisse der einzelnen Ansiedler zu berücksichtigen, sondern kann auf die erfahrungsgemäß mit einer Ansiedlung verbundenen Folgen abstellen ⁷⁸⁾. Aus diesem Grunde ist z. B. die Festsetzung von Ansiedlungsleistungen nicht nur auf die aus anderen Gemeinden neu zuziehenden Familien beschränkt. Beiträge können vielmehr auch von bisher Ortsansässigen gefordert werden, wenn anzunehmen ist, daß der durch sie freigewordene Wohnraum wiederum belegt wird und dadurch im Ergebnis die Haushaltungen in der Gemeinde zunehmen ⁷⁹⁾. Der Beurteilungsspielraum der Genehmigungsbehörde geht aber nicht soweit, daß sie allgemeine Erfahrungssätze außer Acht lassen und atypische Geschehensabläufe in Rechnung stellen darf. Deshalb ist es nach Auffassung des OVG Lüneburg ⁸⁰⁾ unzulässig, für Einraumwohnungen einen Schulbaubeitrag zu verlangen ⁸¹⁾. Da die Ansiedlungsleistung an den Tatbestand der Errichtung einer neuen Wohnungseinheit anknüpft, und es — wie bereits ausgeführt — nicht maßgebend auf die individuellen Verhältnisse des einzelnen Ansiedlers ankommt, braucht die Genehmigungsbehörde andererseits bei Festsetzung von Schulbaubeiträgen nicht zu berücksichtigen, daß einige Ansiedler kinderlos sind oder keine schulpflichtigen Kinder haben. Denn die Gemeinde muß ihr Schulbauprogramm auf die durchschnittlich nach der Zahl der Haushaltungen zu erwartende Kinderzahl abstellen. Eine

⁷⁶⁾ In Amtsblatt für Schleswig-Holstein 1964, S. 481 bis 485.

⁷⁷⁾ A. a. O. S. 483, Randnr. 12.

⁷⁸⁾ So das OVG Lüneburg, Urt. vom 25. 6. 1962 — I A 154/60 — S. 14 (nicht veröffentlicht).

⁷⁹⁾ Vgl. hierzu das Urteil des OVG Lüneburg vom 9. 1. 1964 — I OVG A 102/62 — S. 11 (nicht veröffentlicht) und den Runderlaß des Innenministers von Schleswig-Holstein a. a. O. S. 484, Randnr. 14.

⁸⁰⁾ Urteil vom 9. 1. 1964 a. a. O.

⁸¹⁾ Beiträge zu den Kosten einer Änderung oder Neuordnung der Gemeinde- oder Kirchenverhältnisse dürfen dagegen natürlich verlangt werden, soweit das Erfordernis nachgewiesen werden kann.

Wohnung, in der zur Zeit ein kinderloses Ehepaar lebt, kann aus den verschiedensten Gründen demnächst schon von einer kinderreichen Familie bezogen werden ⁸²⁾).

Nach der Rechtsprechung ist es auch mit dem der Genehmigungsbehörde eingeräumten Beurteilungsspielraum nicht vereinbar, wenn in dem Leistungsbescheid die von der politischen oder Kirchengemeinde geforderten Beiträge ungeprüft übernommen werden. Solche Bescheide sind rechtswidrig und müssen bei Anfechtung aufgehoben werden, da die Behörde von ihrem Beurteilungsspielraum überhaupt keinen Gebrauch gemacht hat ⁸³⁾. Deshalb muß also stets von den Gemeinden nachgewiesen und von der Genehmigungsbehörde überprüft werden, ob und welche Folgekosten durch die Neuansiedlungen verursacht werden.

Neben den Leistungen für eine erforderliche Änderung oder Neuordnung der Kommunal- und Kirchenverhältnisse (§ 17 AnsG) sieht § 17 a AnsG die Erhebung von Leistungen für Anlagen vor, die im öffentlichen Interesse erforderlich sind. Während also § 17 die Ausstattung des Gemeindegebiets mit Gemeinbedarfsanlagen i. S. der Terminologie des Bundesbaugesetzes ⁸⁴⁾ vorsieht, meint § 17 a mit den „Anlagen im öffentlichen Interesse“ solche Vorkehrungen, die aus dem engeren Aufgabenbereich der Gemeinde herausfallen, jedoch zum Gedeihen der Ansiedlung ebenfalls unentbehrlich sind ⁸⁵⁾. Die Ausführungsanweisung von 1904 (Nr. 9) spricht von gemeinwirtschaftlichen und solchen Anlagen, die im Landeskulturinteresse erforderlich sind und nennt als Beispiele die Anlegung von Wegen und Entwässerungsgräben, die Auslegung von Kies-, Sand- und Lehmgruben, den Bau von Wasserleitungen, Brunnen und dergleichen mehr. Das alles falle aber nur insoweit unter § 17 a, als es nicht bereits zu den eigentlichen kommunalen Einrichtungen, die von § 17 erfaßt werden, gehöre. Behnes ⁸⁶⁾ zählt zu den Anlagen im öffentlichen Interesse außerdem noch Brückenbauten, Drainagen und Elektrifizierung. Nach Suckow ⁸⁷⁾ kommen als Anlagen, die nach § 17 a sicherzustellen sind, insbesondere in Betracht „Einrichtungen zur Versorgung der Siedlung mit Wasser, Gas und Strom, zur Verbindung derartiger Versorgungsanlagen mit bereits vorhandenen zentralen Anlagen der geschlossenen Ortschaft sowie zur Regelung der Entwässerung und zum Anschluß der Siedlung an bestehende Verkehrseinrichtungen.“

Trotz dieser breiten Skala von Anlagen, die unter § 17 a zu rechnen sind, hat diese Vorschrift im Gegensatz zu § 17 AnsG nur noch eine

⁸²⁾ Vgl. auch den Runderlaß des Innenministers von Schleswig-Holstein vom 1. 10. 1964 a. a. O. S. 484, Randnr. 15.

⁸³⁾ Vgl. z. B. OVG Lüneburg, Urteil vom 9. 11. 1961 AS 17, 411, 421 = Thiel: „Baurechtsammlung“, Bd. 12, S. 137, 143.

⁸⁴⁾ S. § 5 Abs. 2 Nr. 2 BBauG.

⁸⁵⁾ Vgl. auch Weber-Gramsch a. a. O. S. 16.

⁸⁶⁾ „Ansiedlungsgenehmigung, Neuregelung der öffentlich-rechtlichen Verhältnisse und Schaffung gemeinwirtschaftlicher Anlagen“. Jur. Diss., Heidelberg 1934, S. 10.

⁸⁷⁾ „Zur Problematik der Ansiedlungsleistungen nach dem preußischen Ansiedlungsgesetz“. In KStZ 1964, S. 154; vgl. auch Cholewa: „Die Folgekosten als Ausgleichsproblem bei der Planung“, a. a. O. S. 144.

sehr geringe Bedeutung, da „das Ansiedlungsgesetz keine Möglichkeit gewährt, gegen den Willen des Siedlers Beiträge festzusetzen, die in anderen Gesetzen außerhalb der speziellen Belange eines Ansiedlungsverfahrens ihre Grundlage finden können“⁸⁸⁾). Die Erschließungsanlagen i. S. des § 127 Abs. 2 BBauG können also nicht über § 17 a AnsG finanziert werden. Ebenso können keine Ansiedlungsbeiträge für die Errichtung von Versorgungsanlagen und den Bau einer Kanalisation erhoben werden, da für die Versorgung mit Wasser, Strom, Gas und Wärme Gebühren oder privatrechtliche Entgelte verlangt werden können und die Kommunalabgabengesetze die Umlegung der Kanalbaukosten vorsehen.

Wie die vorangegangenen Ausführungen zeigen, will das Ansiedlungsgesetz dem Unternehmer die erstmaligen Investitionen für Folgeeinrichtungen teilweise aufbürden. Diese Rechtsfolge beruht auf dem Rechtsgedanken des Veranlassungsprinzips, wonach Kosten, die durch eine Änderung der bestehenden Verhältnisse entstehen, von demjenigen getragen werden müssen, der die Ursache für die Änderung setzt und auf dessen Verlangen und in dessen Interesse die Veränderung vorgenommen wird⁸⁹⁾. Die Bestimmungen über die Ansiedlungsleistungen beruhen unter anderem auf der Absicht des Gesetzgebers, den neu entstehenden Gemeinden die nötige Starthilfe zu geben, damit sie sich in ihrer kommunalen Ausrüstung recht bald den schon vorhandenen Gemeinden angleichen können⁹⁰⁾.

Es wurde schon mehrfach erwähnt, daß der Leistungspflichtige nach dem Ansiedlungsgesetz der Antragsteller ist. Die Erhebung von Ansiedlungsleistungen ist davon abhängig, daß für das Siedlungsvorhaben eine Ansiedlungsgenehmigung erforderlich ist. Die Genehmigung muß derjenige beantragen, der die Ansiedlung „errichten will“. Unerheblich ist es also für die Frage der Antragstellung, ob der Bauherr das Wohnhaus selbst bewohnen oder es nach seiner Fertigstellung an dritte Personen vermieten oder veräußern will. Ansiedler ist demnach immer derjenige, welcher die Wohnung errichten will, nicht der, welcher in ihr wohnen soll⁹¹⁾. Bei größeren Siedlungsvorhaben ist also das maßgebende Rechtssubjekt des Ansiedlungsgesetzes der Siedlungsveranlasser. Das Gesetz geht davon aus, daß er den Antrag auf die Ansiedlungsgenehmigung stellt. Siedlungsveranlasser, Antragsteller und Leistungspflichtiger sind folglich in den Augen des Gesetzgebers von 1904 identisch⁹²⁾.

Das Ansiedlungsgesetz konnte jedoch später seine bestimmungsgemäße Wirkung nicht voll entfalten, da der wirtschaftliche Veranlasser eines

⁸⁸⁾ Urteil des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts vom 26. 2. 1963 (nicht veröffentlicht), zitiert nach dem Runderlaß des Innenministers von Schleswig-Holstein vom 1. 10. 1964 a. a. O. S. 484, Randnr. 13.

⁸⁹⁾ Vgl. zum Veranlassungsprinzips auch das Urteil des BGH vom 27. 6. 1962 in Der Städtetätig 1962, S. 536, 537.

⁹⁰⁾ Ähnlich auch Weber-Gramsch a. a. O. S. 21.

⁹¹⁾ Vgl. Urteil des Pr. OVG vom 7. 6. 1928, Bd. 84, S. 236, 239.

⁹²⁾ S. auch Weber-Gramsch a. a. O. S. 22.

Siedlungsvorhabens — z. B. ein Industrieunternehmen — oft gar nicht nach außen in Erscheinung trat. Mit anderen Worten: Siedlungsveranlasser und Antragsteller waren häufig nicht mehr identisch. Der Grund hierfür lag darin, daß die großen Wirtschaftsunternehmen nach dem ersten Weltkrieg mehr und mehr davon abgingen, selbst die Wohnungen für ihre Belegschaft zu errichten. Da die Wohnungsbauförderungsbestimmungen den Werkwohnungsbau ausnahmen, bediente sich die Industrie für den Bau von Wohnungen für ihre Arbeitnehmer selbständiger Wohnungsbauunternehmen. Diese hatten nun die Ansiedlungsgenehmigung zu beantragen. Da aber ihrer Leistungskraft meist enge Grenzen gesetzt waren, konnten sie sich mit Erfolg darauf berufen, daß sie nur einen Teil der festgesetzten Ansiedlungsleistungen aufbringen konnten. Das Ansiedlungsgesetz bot keine Handhabe, die hinter den Wohnungsunternehmen stehenden Wirtschaftsunternehmen, die die Veranlassung zu der Wohnungsbautätigkeit gegeben hatten und die unter Umständen große wirtschaftliche Vorteile erzielten, zu den Folgekosten mit heranzuziehen. Um die ursprüngliche rechtspolitische Zielsetzung des Ansiedlungsgesetzes wiederherzustellen, d. h. um dem wirtschaftlichen Veranlasser der Siedlungstätigkeit einen Teil der Folgekosten aufbürden zu können, wollte die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen das Ansiedlungsgesetz ändern. Sie brachte im Januar 1954 den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Preußischen Gesetzes betr. die Gründung neuer Ansiedlungen vom 10. August 1904 (GS. S. 227) in der Fassung der Verordnung vom 6. Dezember 1918 (GS. S. 194) und des Gesetzes vom 18. Dezember 1923 (GS. S. 555)“ in den Landtag ein⁹³⁾. Der Gesetzentwurf bestand im wesentlichen aus der Hinzufügung eines § 17 b in das Ansiedlungsgesetz. Er lautete:

„ (1) Wird im Rahmen der Ansiedlung Wohnraum für Arbeitnehmer eines Unternehmens geschaffen, das nicht selbst die Ansiedlungsgenehmigung beantragt, so kann diesem durch Bescheid der Genehmigungsbehörde ein Beitrag zu den Kosten der Änderung oder Neuordnung der Gemeinde-, Kirchen- oder Schulverhältnisse (§ 17) oder der im öffentlichen Interesse erforderlichen Anlagen (§ 17 a) auferlegt werden, wenn das Unternehmen mehr als 20 Arbeitnehmer beschäftigt und die Unterbringung der Arbeitnehmer in der Ansiedlung dem Betriebsinteresse des Unternehmens dient.

(2) Ist das beitragspflichtige Unternehmen Teil eines Konzerns (§ 15 des Gesetzes über Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien (Aktiengesetz) vom 30. Januar 1937 — RGBl. I S. 107 —), so trifft die Beitragspflicht auch den Konzern.

(3) Bei der Bemessung des Beitrages sind zu berücksichtigen:

a) der Anteil der für die Arbeitnehmer des Unternehmens vorgesehenen Wohneinheiten im Verhältnis zu der Gesamtzahl der Wohneinheiten der Ansiedlung,

⁹³⁾ Drucksache Nr. 1433, Landtag Nordrhein-Westfalen — 2. Wahlperiode — Bd. V.

b) die Höhe der Leistungen, die von dem Antragsteller für den gleichen Zweck zu erlangen sind,

c) die finanzielle Leistungsfähigkeit des Unternehmens.

(4) Der Beitrag wird fällig, wenn der Antragsteller von der Ansiedlungsgenehmigung Gebrauch macht.“

Dieser neue § 17 b wollte also die grundsätzliche Verpflichtung des Antragstellers zur Aufbringung der erforderlichen Leistungen unberührt lassen. Nur daneben sollte der eigentliche wirtschaftliche Veranlasser mit herangezogen werden können. Dieser Entwurf, der nach monatelangem Ringen zwischen den verschiedenen Ressorts und unter Zustimmung des Kabinetts zustande gekommen war⁹⁴⁾, wurde leider nicht Gesetz, obwohl die Mehrzahl der Abgeordneten im Wiederaufbauausschuß seine Dringlichkeit betonten und für seine Annahme eintraten. Die Gründe für das Scheitern des Gesetzes waren verschiedener Natur. Einmal ist der Entwurf erst kurz vor Ablauf der zweiten Legislaturperiode dem Parlament vorgelegt worden, so daß er nicht mehr in Ruhe beraten werden konnte. Zum anderen stand damals das Gutachten des Bundesverfassungsgerichts zur Frage der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Baurechts kurz vor seiner Fertigstellung. Die FDP-Fraktion hielt es für möglich, daß die Materie der Folgelastenbeiträge auf die Bundesebene gehöre⁹⁵⁾. Außerdem waren verständlicherweise starke Widerstände aus den Kreisen der Wirtschaft zu verzeichnen. Es gab auch Stimmen, die durch die Neuregelung einen Rückgang der Bautätigkeit in Nordrhein-Westfalen befürchteten⁹⁶⁾. Aus diesen verschiedenen Gründen hielt es der Wiederaufbauausschuß nicht für sinnvoll, den Gesetzentwurf weiterzuberaten. Nach der Neubildung der Landesregierung und dem Ministerwechsel im Ministerium für Wiederaufbau ist er — ebenso wie andere Entwürfe — wohl darum nicht wiedereingebracht worden, weil sich die Bedenken und Widerstände aus Wirtschaftskreisen inzwischen eher noch verstärkt hatten⁹⁶⁾.

Nach dem Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes am 29. 6. 1961 erschien es zunächst zweifelhaft, ob das Ansiedlungsgesetz weitergelten würde, da § 35 BBauG abschließend die städtebaurechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung von baulichen Anlagen im Außenbereich regelt. Zu der Frage, ob das Ansiedlungsgesetz im ganzen in seiner Weitergeltung durch das Bundesbaugesetz berührt wird, braucht nicht Stellung genommen zu werden, da jedenfalls die hier interessierenden Vorschriften über die Ansiedlungsleistungen nicht aufgehoben worden sind. Zunächst ist das Ansiedlungsgesetz im Aufhebungskatalog des § 186 Abs. 1 BBauG nicht genannt. Da jedoch nach dieser Bestimmung auch solche im Auf-

⁹⁴⁾ So der damalige Minister für Wiederaufbau Dr. Schmidt in der 53. Sitzung des Wiederaufbauausschusses am 20. 5. 1954, Kurzprotokoll S. 3.

⁹⁵⁾ Vgl. die Ausführungen des Vorsitzenden des Wiederaufbauausschusses am 20. 5. 1954, Kurzprotokoll S. 3.

⁹⁶⁾ So der damalige Staatssekretär im Wiederaufbauministerium Dr. Hermann Bellingner in einer schriftlichen Auskunft vom 27. 4. 1966.

hebungskatalog nicht aufgeführten Vorschriften außer Kraft treten, deren Gegenstände im Bundesbaugesetz geregelt sind, kommt es auf einen Vergleich zwischen den Bestimmungen des Ansiedlungsgesetzes und denen des Bundesbaugesetzes an. Während § 35 BBauG zum Schutze öffentlicher Interessen und Zwecke der Raumordnung erlassen worden ist, dient das Ansiedlungsgesetz überwiegend privaten und fiskalischen Interessen⁹⁷⁾. Das Bundesbaugesetz enthält keine Vorschriften über eine Ansiedlungsgenehmigung und die damit verbundene Möglichkeit, Ansiedlungsleistungen festzusetzen. Es regelt nur die Erhebung von Beiträgen für Erschließungsanlagen i. S. des § 127 Abs. 2. Daß jedoch Folgeeinrichtungen im engeren Sinn nicht hierunter fallen, wurde bereits früher ausgeführt⁹⁸⁾. Wenn der Gesetzgeber in § 127 Abs. 4 BBauG bestimmt hat, das Recht, Abgaben für Anlagen zu erheben, die nicht Erschließungsanlagen i. S. des Beitragsrechts des Bundesbaugesetzes sind, bleibe unberührt, so sind folglich die Vorschriften über die Ansiedlungsleistungen nicht aufgehoben worden.

In Rechtsprechung und Schrifttum wird deshalb auch die Fortgeltung des Ansiedlungsgesetzes — zumindest hinsichtlich der Vorschriften über die Folgelastenbeiträge — überwiegend bejaht⁹⁹⁾. Soweit ersichtlich, haben sich lediglich Jacob¹⁰⁰⁾ und das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen¹⁰¹⁾ gegen die Weitergeltung des Gesetzes vom 1. 3. 1923 bzw. des Ansiedlungsgesetzes ausgesprochen. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen regelt § 35 BBauG den gleichen Gegenstand wie § 13 Abs. 1 AnsG. Obwohl das Bundesbaugesetz keine Vorschriften über Folgelastenbeiträge enthalte, gelte § 13 Abs. 1 AnsG nicht weiter, da § 17 keine selbständige Regelung darstelle. Diese Vorschrift enthalte eine Ermächtigung für die Genehmigungsbehörde, die Ansiedlungsgenehmigung mit Auflagen zu verbinden. § 17 AnsG sei somit nur als eine unselbständige Ergänzung zur Regelung in § 13 anzusehen.

Dieser Ansicht kann jedoch nicht zugestimmt werden. Es trifft zwar zu, daß Ansiedlungsgenehmigung und Leistungsbescheid nach der Technik des Ansiedlungsgesetzes miteinander verkoppelt sind. Dies entspricht der Methode älterer Verwaltungsgesetze, Verfahrensfragen und materiellrechtliche Regelungen zusammenzufassen. Der Grund für

⁹⁷⁾ So auch OVG Koblenz, Urt. vom 13. 4. 1961, in Thiel: „**Baurechtssammlung**“, Bd. 12, S. 104, 105 = BBauBl. 1961, S. 662; Cholewa: „**Die Folgekosten als Ausgleichsproblem bei der Planung**“, a. a. O. S. 144; Clasen: „**Die Ansiedlungsgenehmigung**“. In DÖV 1961, S. 130.

⁹⁸⁾ Siehe S. 17 ff.

⁹⁹⁾ Vgl. Urt. des OVG Koblenz, Urt. v. 13. 4. 1961, in BBauBl. 1961, S. 662; Urt. des OVG Lüneburg v. 12. 11. 1964 — I OVG A 260/63 — S. 9/10 (nicht veröffentlicht). Franzen: „**Der Einfluß des Bundesbaugesetzes auf den Inhalt der Ansiedlungsgenehmigung**“. In Schleswig-Holsteinische Anzeigen 1961, S. 254. Suckow a. a. O. S. 153. Bull a. a. O. S. 340. Degmair: „**Nachfolgelasten bei neuen Wohnbaugebieten**“. In KStZ 1965, S. 170. Finkler: „**Um die sog. Kulturbeiträge**“. In Die Niedersächsische Gemeinde 1964, S. 19. Brügelmann-Grauvogel-Pohl-Förster-Meyer-Stahnke: „**Komm. zum BBauG**“ a. a. O. § 186 Anm. 3. Schrödter a. a. O. § 186 Randnr. 2. Knaup-Ingenstau: „**Komm. zum BBauG**“. Düsseldorf 1960 Anm. zu § 186. Schütz-Frohberg: „**Komm. zum BBauG**“. 2. Aufl. 1962 § 35 Anm. 2. Runderlaß des Innenministers von Schleswig-Holstein vom 1. 10. 1964 a. a. O. S. 481, Randnr. 3 und die in Anm. 97 zitierten Autoren.

¹⁰⁰⁾ Bundesbaugesetz und Preußisches Ansiedlungsgenehmigungsgesetz. In Recht der Landwirtschaft 1961, S. 120.

¹⁰¹⁾ Urteil vom 2. 8. 1961, in ZMR 1962, S. 60, 61.

diese Handhabung liegt jedoch nur in praktischen Erwägungen: Die Genehmigungspflicht für Vorhaben im sog. Außenbereich ist eingeführt worden, um die Siedlungen wegen ihrer siedlungs- und kommunalpolitischen Wirkungen unter Kontrolle zu bekommen¹⁰²). Ferner soll nach der Absicht des Gesetzgebers der Siedlungsunternehmer möglichst schon vor Ausführung seines Vorhabens wissen, welche Leistungen er aufzubringen hat, und schließlich ist es notwendig, daß die kommunalen Verhältnisse einer neuentstehenden Siedlung oder Gemeinde von vornherein geregelt werden. Eine Abhängigkeit der materiellrechtlichen Leistungspflicht des Veranlassers von dem formellen Ergehen einer Ansiedlungsgenehmigung, die nur „auf die Geltendmachung bestimmter Ordnungsbelange beschränkt“ ist¹⁰³), ergibt sich aus dieser Verkopplung nicht¹⁰⁴). Die Richtigkeit dieser Auffassung wird auch durch einige Anhaltspunkte im Ansiedlungsgesetz selbst bestätigt. § 17 Abs. 4 und § 17 a Abs. 5 schreiben übereinstimmend vor, daß der Antragsteller zu den Leistungen verpflichtet ist, sobald er von der Ansiedlungsgenehmigung Gebrauch macht. Diese Vorschriften, die der Genehmigungsbehörde einen vollstreckbaren Titel geben, machen deutlich, daß die Leistungspflicht nicht durch die Erteilung der Ansiedlungsgenehmigung entsteht, sondern durch die reale Siedlungsdurchführung¹⁰⁵). Ferner ergibt sich aus § 17 Abs. 2 S. 1, daß die Leistungen nicht unbedingt in dem Genehmigungsbescheid festgesetzt zu werden brauchen, sondern ein Leistungsbescheid auch später nachfolgen kann. Schließlich hat das modernere Gesetz über landwirtschaftliche Siedlungen vom 1. 3. 1923 die Kopplung zwischen Genehmigungs- und Leistungsbescheid ganz aufgegeben. Das entscheidende Kriterium für die Leistungspflicht des Veranlassers liegt also darin, daß sein Vorhaben nach § 13 AnsG an sich genehmigungspflichtig ist. Hieraus ergibt sich, daß § 17 AnsG keine unselbständige Regelung enthält, die nur im Zusammenhang mit § 13 AnsG Geltung beanspruchen könnte. Selbst wenn also § 13 wegen § 35 BBauG aufgehoben sein sollte — was jedoch mit der herrschenden Meinung abzulehnen ist — so wäre dadurch § 17 AnsG nicht automatisch gegenstandslos geworden.

Auch verfassungsrechtliche Bedenken bestehen gegen das Ansiedlungsgesetz nicht. Daß dieses Gesetz nicht gegen das Grundrecht der Freizügigkeit verstößt, hat das Preußische Oberverwaltungsgericht schon im Jahre 1906 entschieden¹⁰⁶). Schon damals war die Freizügigkeit in inhaltlich ähnlicher Weise geregelt wie später durch Art. 111 der Weimarer Reichsverfassung und heute durch Art. 11 des Grundgesetzes, nämlich durch Art. 9 der Preußischen Verfassungsurkunde von 1850 und das Bundesgesetz über die Freizügigkeit vom 1. 11. 1867 (BGBl. S. 55). Das Erfordernis einer Ansiedlungsgenehmigung für Wohngebäu-

¹⁰²) Vgl. Urteil des OVG Lüneburg vom 1. 7. 1961 — I OVG A 94/60 — S. 18 (nicht veröffentlicht) und Weber-Gramsch a. a. O. S. 9.

¹⁰³) BVerwGE 6, 56, 57 (Urteil vom 12. 12. 1957).

¹⁰⁴) So auch Weber-Gramsch a. a. O. S. 9.

¹⁰⁵) Vgl. Weber-Gramsch a. a. O. S. 10.

¹⁰⁶) Bescheid vom 31. 5. 1906, Bd. 49, 382, 386.

de außerhalb einer im Zusammenhang gebauten Ortschaft ist deshalb nicht als eine Einschränkung der Freizügigkeit anzusehen, weil nicht die Niederlassung in einer Gemeinde von einer Genehmigung abhängig gemacht wird, sondern das Errichten eines Wohngebäudes an einer bestimmten Stelle, und zwar für Ortsansässige und Fremde in gleicher Weise. Es wurde auch schon darauf hingewiesen¹⁰⁷⁾, daß die Festsetzung von Ansiedlungsleistungen nach § 17 nicht von dem Zuzug von außerhalb abhängig ist, sondern von der Tatsache der Ansiedlung im Außenbereich¹⁰⁸⁾.

Es soll schließlich noch auf die Frage eingegangen werden, ob das Ansiedlungsgesetz als Rechtsgrundlage für Folgelastenbeiträge in neuen Städten vielleicht deshalb ausscheidet, weil nach § 13 Abs. 2 AnsG eine Ansiedlungsgenehmigung nicht erforderlich ist¹⁰⁹⁾ für Wohnhäuser, die in den Grenzen eines nach dem sog. Fluchtliniengesetz vom 2. Juli 1875 festgestellten Bebauungsplanes errichtet werden sollen, und weil für neue Städte immer ein Bebauungsplan vorhanden sein wird¹¹⁰⁾. Nach einer Entscheidung des OVG Münster¹¹¹⁾ ist die Erhebung von Ansiedlungsleistungen in Außenbereichen, die von der Gemeinde als Baugebiet ausgewiesen worden sind, unzulässig. § 17 AnsG gehe davon aus, daß die Ansiedlung die Ursache einer Änderung oder Neuordnung der Verhältnisse sein müsse, um die Heranziehung zu besonderen Leistungen zu rechtfertigen. In ausgewiesenen Baugebieten sei aber die Ansiedlung nicht die Ursache, sondern die Folge einer bereits vorher mit der Erschließung von Baugebieten durch die Aufstellung des Bauzonenplanes eingetretenen Änderung der Verhältnisse. Auch Koller¹¹²⁾ vertritt die Ansicht, daß im Falle Wolfsburg das Ansiedlungsgesetz nicht hätte angewendet werden dürfen, weil der vom „Führer“ genehmigte Bauplan für die „Stadt des KdF-Wagens“ einem nach dem Fluchtliniengesetz festgestellten Bebauungsplan gleichzustellen sei.

Die Auffassung, daß Ansiedlungsleistungen nicht in den Gebieten erhoben werden dürfen, die durch rechtsverbindliche Bebauungspläne nach dem Bundesbaugesetz als Baugebiet ausgewiesen sind, trifft jedoch nicht zu. Das OVG Lüneburg hat in einer sorgfältig abgewogenen Entscheidung vom 9. 11. 1961¹¹³⁾ ausgeführt, daß auch eine planmäßige Bebauung Aufwendungen der in § 17 AnsG vorausgesetzten Art erforderlich machen könne, „die — jedenfalls im Prinzip — ausgleichswürdig sein können“. Das Gericht hatte sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob § 13 Abs. 2 AnsG auf Bauten innerhalb von

¹⁰⁷⁾ Siehe oben S. 33 dieser Arbeit.

¹⁰⁸⁾ Vgl. auch Urteil des OVG Lüneburg vom 12. 11. 1964 — I OVG A 260/63 — S. 9 (nicht veröffentlicht).

¹⁰⁹⁾ und damit auch die Möglichkeit entfällt, Ansiedlungsleistungen zu erheben.

¹¹⁰⁾ Diese Folgerung zieht Hübottter: „**Rechts- und Organisationsfragen beim Bau neuer Gemeinden in der Bundesrepublik**“. Jur. Diss., Hamburg 1962, S. 65.

¹¹¹⁾ Bescheid vom 26. 2. 1957, AS 12, 152 = DÖV 1958, S. 398, Nr. 48.

¹¹²⁾ „**Die geschichtlichen und rechtlichen Grundlagen der Gründung Wolfsburgs**“. Wolfsburg 1950, S. 15 und Anm. 22.

¹¹³⁾ AS 17, 411—423 = Thiel: „**Baurechtssammlung**“, Bd. 12, S. 137 ff.

Durchführungsplänen nach dem Schleswig-Holsteinischen Aufbaugesetz entsprechend angewendet werden kann. Es hat diese Frage nach eingehender Würdigung des Sinnzusammenhanges zwischen dem Ansiedlungs-, Fluchtlinien- und dem Aufbaugesetz verneint. Obwohl das OVG Lüneburg in dieser Entscheidung und auch in einer späteren vom 9. 1. 1964¹¹⁴⁾ es ausdrücklich hat dahingestellt sein lassen, ob seine Rechtsauffassung auch für das Verhältnis zwischen Ansiedlungs- und Bundesbaugesetz Gültigkeit beanspruchen kann, können die Gedankengänge, die dem Urteil vom 9. 11. 1961 zugrunde liegen, wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung auch für die Beurteilung der Rechtslage nach dem Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes herangezogen werden. Das Gericht sieht den rechtspolitischen Ausgangspunkt für die Ausnahmenvorschrift des § 13 Abs. 2 AnsG in dreierlei Erwägungen:

1. Die Errichtung von Wohnhäusern innerhalb von Bebauungsplänen nach dem Fluchtliniengesetz stelle objektiv die organische Entwicklung einer Gemeinde dar.
2. Diese Entwicklung sei subjektiv voraussehbar und gehe auf den eigenen Entschluß der Gemeinde zurück.
3. Die mit dieser Regelung unmittelbar ausgelöste Belastung der Gemeinde sei insgesamt nicht erheblich, zumal bei allmählicher stetiger Bebauung die Erhebung von Ansiedlungsleistungen wegen der von § 17 AnsG geforderten Ursächlichkeit häufig problematisch sei.

Ganz ähnlich sehen Weber-Gramsch¹¹⁵⁾ den rechtspolitischen Sinn des § 13 Abs. 2 AnsG darin, daß ein Bebauungsplan nach dem Fluchtliniengesetz immer eine Gemeinde als gegeben voraussetze, die ein überschaubares Siedlungsgefüge aufweise und die im Rahmen ihrer organischen Entwicklung „nach dem voraussichtlichen Bedürfnis der näheren Zukunft“ (§ 2 Abs. 1 Fluchtliniengesetz) die Bebauung im Gemeindegebiet ordnet. Hier seien weder eine Ansiedlungsgenehmigung noch Folgekostenbeiträge erforderlich, da es sich immer nur um eine organische Siedlungsentwicklung handle. Wohnungsbauten mit Folgekosten, die die Gemeinde aus eigener Finanzkraft nicht aufbringen könne, brauche sie nicht — ja, dürfe sie sogar nicht — in ihrem Bebauungsplan vorsehen. Auch Franzen¹¹⁶⁾ weist zutreffend darauf hin, daß die Bebauungspläne nach dem Fluchtliniengesetz in erster Linie den Zweck hatten, die mit dem natürlichen Bevölkerungszuwachs entstehenden Wohnbedürfnisse zu befriedigen und die hieraus resultierende Bautätigkeit in geordnete Bahnen zu lenken.

Alle diese Erwägungen, so führt das OVG Lüneburg in seinem genannten Urteil aus, trafen auf Durchführungspläne nach dem Schleswig-Holsteinischen Aufbaugesetz in ihren wesentlichen Beziehungen nicht zu. Diese Pläne regelten nicht die organische Entwicklung einer Gemeinde, sondern hätten die Aufgabe, gerade den heutigen außerge-

¹¹⁴⁾ I OVG A 102 — S. 10 (nicht veröffentlicht).

¹¹⁵⁾ a. a. O. S. 21.

¹¹⁶⁾ a. a. O. S. 258.

wöhnlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen, die sich darin zeigten, daß viele sog. Wachstumsgemeinden eine ungeheure Bevölkerungssteigerung zu verzeichnen hätten. Außerdem fehle es an einer Rechtfertigung, die Gemeinden wegen ihrer vorausgegangenen eigenen Willensentscheidung allein mit den Folgekosten zu belasten, da die Gemeinden verpflichtet waren, den Aufbau zu planen. Schließlich sei auch die wirtschaftliche Belastung bei Durchführungsplänen wegen ihrer regelmäßig großräumigen Planung wesentlich stärker als bei den Bebauungsplänen nach dem Fluchtliniengesetz.

Diese Gedanken haben auch jetzt noch — unter der Geltung des Bundesbaugesetzes — ihre volle Berechtigung¹¹⁷⁾. Auch und gerade heute stehen vor allem die Stadtrandgemeinden¹¹⁸⁾ vor der schwierigen Aufgabe, der außergewöhnlichen Entwicklung eines ständigen Zuzugs neuer Menschen Herr zu werden. Auch das Bundesbaugesetz überläßt es nicht der freien Entscheidung der Gemeinden, ob sie einen Bauleitplan aufstellen wollen oder nicht. Die Aufstellung rechtsverbindlicher Bebauungspläne gehört vielmehr zu ihren Pflichtaufgaben (§ 2 Abs. 1 BBauG). Der Planungszwang kann im Wege der Kommunalaufsicht durchgesetzt werden¹¹⁹⁾. Die Gemeinden müssen für einen längeren Zeitraum im voraus (fünf bis zehn Jahre) genügend Bauland ausweisen, um auf einen geordneten, ausgeglichenen Bodenmarkt hinzuwirken und unberechtigte Preissteigerungen zu verhindern. Nur so kann das Ziel erreicht werden, daß alle — auch die weniger Begüterten — die Möglichkeit haben, ein Familienheim zu erwerben oder in einer gesunden Wohnung zu leben¹²⁰⁾. Ein Bebauungsplan nach dem Fluchtliniengesetz kann also ebenfalls nicht einem rechtsverbindlichen Bauleitplan nach dem Bundesbaugesetz gleichgestellt werden¹²¹⁾. Bei einer neu zu errichtenden Stadt, für die ein Bebauungsplan nach dem Bundesbaugesetz aufgestellt wird, könnten demnach auf Grund des Ansiedlungsgesetzes gegen den Veranlasser Ansiedlungsbeiträge festgesetzt werden, ohne daß dem § 13 Abs. 2 entgegenstünde. Denn die vom OVG Lüneburg dargelegten Gründe, die gegen eine entsprechende Anwendung des § 13 Abs. 2 AnsG sprechen — nämlich eine nicht organische Entwicklung und eine große wirtschaftliche Belastung der Gemeinde —, treten bei dem Bau einer neuen Stadt besonders in Erscheinung.

Es bleibt abschließend noch die Frage zu untersuchen, warum alle Bundesländer, in denen das Ansiedlungsgesetz gegolten hat, sich mit Ausnahme von Schleswig-Holstein entschlossen haben, dieses Gesetz, das „für Ansiedlungen außerhalb einer im Zusammenhang gebauten Ortschaft als eine gelungene und — wenn man das Jahr der Verabschiedung des Gesetzes berücksichtigt — zukunftsweisende Regelung

117) So auch Bull: „Wohnungsbau und Gemeindefinanzen“. In JR 1965, S. 341.

118) Das sind (meist kleinere) Gemeinden, die im näheren Umkreis einer Großstadt liegen.

119) Vgl. Gelzer: „Das neue Bauplanungsrecht“. Köln 1964, § 8 S. 9.

120) Vgl. § 1 Abs. 4 S. 3 BBauG und Franzen a. a. O. S. 258.

121) So auch außer Franzen a. a. O. und Bull a. a. O. der Runderlaß des Innenministers von Schleswig-Holstein vom 1. 10. 1964 S. 483, Randnr. 7.

der Folgekosten bezeichnet werden kann“¹²²⁾, ersatzlos aufzuheben. Die Gründe für dieses Vorgehen sind mannigfacher Natur. An erster Stelle ist wohl die bereits eingangs erwähnte Tatsache zu nennen, daß das Ansiedlungsgesetz — mit Ausnahme von Schleswig-Holstein — nach 1945 in keinem Bundesland einheitlich galt, sondern nur in den ehemals preußischen Landesteilen Anwendung finden konnte, so daß es ein Hindernis auf dem Wege zur Rechtseinheit darstellte und zu ungleicher Behandlung in ein und demselben Land führte¹²³⁾. Hinzu kommt, daß außer den Vorschriften über die Ansiedlungsgenehmigung und die Ansiedlungsleistungen alle anderen Bestimmungen des Ansiedlungsgesetzes durch die moderne Gesetzgebung, vor allem durch § 35 BBauG, als überholt und damit nicht mehr gültig anzusehen sind¹²⁴⁾.

In Nordrhein-Westfalen war man überdies der Ansicht, daß die mit der Besiedlung neuer Gebiete verbundene Problematik der kommunalen und kirchlichen Folgelasten mit den Ansiedlungsleistungen nicht gelöst werden könnten, da diese nur für die wenigen echten Außengebietsfälle in Betracht kämen, nicht dagegen für den Bau geschlossener neuer Siedlungen auf Grund städtebaulicher Pläne¹²⁵⁾. Damit hat der Gesetzgeber der — abzulehnenden¹²⁶⁾ — Ansicht des OVG Münster¹²⁷⁾ Rechnung getragen, wonach für die Heranziehung zu besonderen Leistungen nach § 17 AnsG kein Raum sei, wenn die Ansiedlung in den Grenzen eines ausgewiesenen Baugebiets liege.

In Niedersachsen gab offenbar der Streit um die unter dem falschen Namen „Kulturbeiträge“ in den letzten Jahren verlangten Folgelastenbeiträge den Anstoß zu der Gesetzesvorlage der CDU-Fraktion, welche die Aufhebung des Ansiedlungsgesetzes anstrebte¹²⁸⁾. Viele niedersächsische Gemeinden sind nämlich in letzter Zeit dazu übergegangen, nicht mehr das langwierige Ansiedlungsverfahren in Gang zu setzen und beim Landkreis die Festsetzung bestimmter Leistungen zu beantragen, sondern mit dem Siedlungsunternehmer Vereinbarungen abzuschließen, in denen dieser außer der Herstellung von Erschließungsanlagen die oft als „Kulturbeitrag“ bezeichnete Verpflichtung übernimmt, bestimmte Leistungen für die Änderung der Gemeinde-, Schul- und Kirchenverhältnisse zu erbringen. Verschiedene Unternehmer haben sich später auf die Nichtigkeit dieser Vertragsbestimmungen berufen und entweder die Zahlung verweigert oder die bereits erbrachten Leistungen zurückgefordert. Die angerufenen Gerichte ha-

122) So Cholewa: „Die Folgekosten als Ausgleichsproblem bei der Planung“, a. a. O. S. 144.

123) Vgl. z. B. die Ausführungen des Abgeordneten Dr. Lenz (CDU) in der 67. Sitzung am 27. 4. 1966 im Niedersächsischen Landtag anläßlich der 2. und 3. Lesung des Ansiedlungsaufhebungsgesetzes (5. Wahlperiode 1963, Stenographische Berichte Bd. III Spalte 5137).

124) Vgl. hierzu Franzen a. a. O. S. 254 ff.

125) Vgl. die Ausführungen des Abgeordneten Schneider (FDP) in der 81. Sitzung am 8. 5. 1962 im nordrhein-westfälischen Landtag anläßlich der 2. Lesung des Gesetzentwurfs einer Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (4. Wahlperiode 1958, Stenographische Berichte Bd. 3, S. 3045).

126) Siehe oben S. 40 ff.

127) Bescheid vom 26. 2. 1957, AS 12, S. 152.

128) Drucksache Nr. 240, 5. Wahlperiode 1963.

ben widersprüchliche Entscheidungen gefällt. Während das Landgericht Hannover¹²⁹⁾ und das OLG Celle¹³⁰⁾ die Vereinbarungen über die Zahlung von „Kulturbeiträgen“ für nichtig hielten, weil sie gegen ein gesetzliches Verbot verstoßen würden (§ 134 BGB), hat ihnen das Verwaltungsgericht Hannover¹³¹⁾ unter Hinweis auf das Ansiedlungsgesetz grundsätzlich Wirksamkeit zugesprochen¹³²⁾. In der Begründung der Gesetzesvorlage der CDU-Fraktion vom 27. 5. 1964 zur Aufhebung des Ansiedlungsgesetzes heißt es: „Für eine solche den sozialen Wohnungsbau verzögernde und behindernde Sonderabgabe ist kein Anlaß mehr.“ Die kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens haben jedoch diese Behauptung energisch bestritten und sich in den Ausschußberatungen in sehr bestimmter Form gegen die Aufhebung des Ansiedlungsgesetzes ausgesprochen¹³⁴⁾. Auf die Erhebung von Ansiedlungsleistungen könne nicht verzichtet werden, da durch die mit der Schaffung neuer Ansiedlungen verbundenen Folgekosten für die Errichtung oder Erweiterung von Schulen, Krankenhäusern, Kindergärten und anderen kulturellen und sozialen Einrichtungen die Leistungsfähigkeit der Gemeinden in der Regel überfordert werde. Es erscheine zumutbar und gerechtfertigt, den Veranlasser der neuen Siedlung an diesen Folgekosten zu beteiligen. Man solle deshalb das Ansiedlungsgesetz, das tatsächlich in wesentlichen Teilen veraltet und überholt sei, erst dann aufheben, wenn man ein neues Sondergesetz geschaffen habe, das dann im ganzen Land gelte, auch in den ehemals braunschweigischen, oldenburgischen und schaumburg-lippeschen Gebieten.

Die meisten Landesgesetzgeber haben das Ansiedlungsgesetz trotz des Widerstandes der Kommunen aufgehoben, allerdings ohne zu verkennen, daß sich dadurch das Problem der kommunalen Folgekosten von einer Lösung noch weiter entfernt. Sowohl den Verhandlungen des nordrhein-westfälischen wie des niedersächsischen Landtages ist zu entnehmen, daß man das Folgekostenproblem und die Notwendigkeit seiner gesetzlichen Regelung anerkennt. Die Redner in beiden Landtagen haben die Landesregierungen bzw. das Parlament ausdrücklich darauf hingewiesen, daß nach der Aufhebung des Ansiedlungsgesetzes das Problem um so deutlicher im Raum stehe und deshalb bald einer für alle Seiten befriedigenden Lösung zugeführt werden müsse¹³⁵⁾. Der Abgeordnete Bartel hat die niedersächsische Landesregierung gebeten, bis zum Außerkrafttreten des Ansiedlungsgesetzes am 1. 5. 1968 zu prüfen, welche zukünftigen Regelungen sich etwa

129) Urt. vom 6. 3. 1962, in KStZ 1964, S. 43.

130) Urt. vom 4. 3. 1964, in Die Niedersächsische Gemeinde 1964, S. 15.

131) Urt. vom 23. 4. 1964, in KStZ 1965, S. 19.

132) Auf die Problematik der vertraglichen Vereinbarungen über die Zahlung von Folgekosten wird im zweiten Teil dieser Arbeit unter II 5 näher eingegangen.

133) Drucksache Nr. 240, 5. Wahlperiode 1963.

134) Vgl. die Ausführungen des Abgeordneten Bartel (SPD) in der 67. Sitzung des niedersächsischen Landtages am 27. 4. 1966 (5. Wahlperiode 1963, Stenographische Berichte Bd. III, Sp. 5138).

135) S. die Rede des Abgeordneten Schneider im Landtag von Nordrhein-Westfalen am 8. 5. 1962 a. a. O.

anbieten. „Wir halten es für möglich, daß etwa das zu erwartende Städtebauförderungsgesetz des Bundes dafür geeignet ist. Die Gemeinden draußen im Lande sollen jedenfalls wissen, daß sie mit diesen schwierigen Problemen nicht allein stehen“ ¹³⁶).

Es ist zu hoffen, daß derartige Versprechungen und Sympathiekundgebungen gegenüber den Gemeinden keine leeren Worte bleiben. Jedenfalls ist es bedauerlich, daß man das Ansiedlungsgesetz aufgehoben hat, bevor eine andere gesetzliche Regelung für die Folgelastenfinanzierung gefunden worden ist ¹³⁷). Wenn man auch zugeben muß, daß die Regelung des Ansiedlungsgesetzes nicht ideal ist, weil z. B. die Funktion der Ansiedlungsgenehmigung heute von der Bodenverkehrs- und der Baugenehmigung erfüllt wird, und weil die Gemeinden nicht selbst die Ansiedlungsleistungen festsetzen dürfen, so darf man andererseits seine Bedeutung — auch und gerade für Großsiedlungen und neuzugründende Gemeinden — nicht unterschätzen. Immerhin hat dieses Gesetz bzw. das ihm zugrundeliegende Veranlassungsprinzip bei den Stadtgründungen von Wolfsburg, Salzgitter, Sennestadt und Heitlingen ¹³⁸) eine nicht unerhebliche Rolle bei der Finanzierung der kommunalen Folgelasten gespielt. In Wolfsburg stellte es die einzige Rechtsgrundlage für einen Anspruch der Stadt auf ihre kommunale Erstausrüstung dar. Salzgitter, das unglücklicherweise auf ehemals braunschweigischem Gebiet liegt, so daß dort das Ansiedlungsgesetz keine Anwendung finden konnte, stützt seinen Erstausrüstungsanspruch gegen die ehemaligen Reichswerke bzw. gegen den Bund als den Alleininhaber dieses Unternehmens auf den rechtspolitischen Ausgangspunkt des Ansiedlungsgesetzes, nämlich auf das Veranlassungsprinzip, das Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens sei ¹³⁹).

b) Das Landbeschaffungsgesetz

Auch der Bundesgesetzgeber hat das im preußischen Ansiedlungsrecht ¹⁴⁰) zum Ausdruck kommende Veranlassungsprinzip für die Regelung der Folgelasten — wenn auch nur im Bereich des Militärischen — anerkannt. § 6 des Gesetzes über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung vom 23. 2. 1957 (BGBl. I S. 134) ¹⁴¹) trifft folgende Regelung:

„ (1) Werden infolge von Landbeschaffungen Änderungen oder Neuordnungen von Gemeinde-, Schul- oder Kirchenverhältnissen oder von Anlagen im öffentlichen Interesse erforderlich, so trägt der Erwerber insoweit die Kosten, als die den öffentlichen Körperschaften, Anstalten

¹³⁶) In seiner Rede im niedersächsischen Landtag am 27. 4. 1966 a. a. O.

¹³⁷) So auch Scheerbarth: „Das allgemeine Bauordnungsrecht“. Köln 1962, § 77 S. 123.

¹³⁸) Das Projekt Heitlingen mußte trotz intensivster Vorarbeit aus den verschiedensten Gründen wieder aufgegeben werden (1961).

¹³⁹) Vgl. hierzu die näheren Ausführungen im dritten Teil dieser Arbeit unter I 2.

¹⁴⁰) Gemeint sind das Ansiedlungsgesetz vom 10. 8. 1904 (GS S. 227) und das Gesetz über die Genehmigung von Siedlungen nach § 1 des Reichssiedlungsgesetzes vom 1. 3. 1923 (GS. S. 49).

¹⁴¹) Im folgenden kurz Landbeschaffungsgesetz = LBG genannt.

und Stiftungen entstehenden Lasten und Nachteile nicht durch Vorteile ausgeglichen werden. § 4 Abs. 3 gilt sinngemäß.

(2) Werden infolge von Landbeschaffungen zur Beseitigung eines dringenden Wohnraumbedarfs Neubauten erforderlich, so hat der Bund die Erstellung des angemessenen Wohnraums zu gewährleisten.“

Es ist ganz offensichtlich, daß diese Bestimmungen den § 17, 17 a AnsG bzw. dem § 12 des preußischen Gesetzes vom 1. 3. 1923 nachgebildet worden sind¹⁴²⁾. Der Gesetzgeber wollte durch diese Regelung im Landbeschaffungsgesetz „die in den ehemals preußischen Rechtsgebieten bestehende Rechtswohltat auf die Länder erstrecken, die einer solchen Regelung entbehren“¹⁴³⁾. § 6 LBG bezweckt also, eine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage mit derselben Zielsetzung zu schaffen, wie das preußische Ansiedlungsgesetz und das preußische Gesetz vom 1. 3. 1923, nämlich den Veranlasser einer Siedlungstätigkeit zu den dadurch entstehenden Folgekosten heranzuziehen¹⁴⁴⁾. Veranlasser nach dem Landbeschaffungsgesetz ist immer der Bund¹⁴⁵⁾. Der Anspruch der von den Landbeschaffungen betroffenen Gemeinden und Kirchengemeinden gegen den Bund auf finanzielle Unterstützung zur Schaffung der Folgeeinrichtungen geht sogar weiter als die entsprechenden Ansprüche nach den beiden preußischen Gesetzen. Während nach dem Ansiedlungsgesetz und dem Gesetz vom 1. 3. 1923 nur Beiträge zu den Folgekosten von dem Siedlungsveranlasser verlangt werden können, ist der Bund nach dem Landbeschaffungsgesetz grundsätzlich verpflichtet¹⁴⁶⁾, die v o l l e n Kosten der von ihm veranlaßten Folgeeinrichtungen zu tragen¹⁴⁷⁾.

Es ist durchaus denkbar, daß eine Gemeinde infolge von Landbeschaffungen für Zwecke der Verteidigung völlig umstrukturiert wird und damit im Sinne der eingangs aufgestellten Begriffsbestimmung als „neue Stadt“ angesprochen werden kann. Wenn z. B. innerhalb des Gebiets einer kleinen Landgemeinde eine große Munitionsanstalt gebaut wird, für deren Betrieb mehrere hundert Beschäftigte erforderlich sind, so versteht es sich von selbst, daß die bestehenden Kommunal- und Kirchenverhältnisse für die große Anzahl der neu anzusiedelnden Menschen nicht mehr ausreichen¹⁴⁸⁾. Ebenso verhält es sich, wenn z. B.

142) Vgl. auch die amtliche Begründung zu § 8 des Entwurfs der Bundesregierung, abgedruckt in **Landbeschaffungsgesetz und Schutzbereichsgesetz. Begründungen und Stellungnahmen der Bundesregierung, des Bundesrates und des Bundestages**, Düsseldorf 1957, S. 27.

143) Vgl. die Stellungnahme der Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates zu Nr. 5 (§ 7) und zu Nr. 6 (§ 8), in **Landbeschaffungsgesetz und Schutzbereichsgesetz. Begründungen und Stellungnahmen der Bundesregierung, des Bundesrates und des Bundestages**, Düsseldorf 1957, S. 27.

144) Ähnlich auch Bauch-Schmidt, **Landbeschaffungsgesetz und Schutzbereichsgesetz**, Stuttgart 1957, Anm. 2 zu § 6, S. 29.

145) Vgl. § 1 Abs. 1 LBG.

146) Abgesehen von den im Wege des Vorteilsausgleichs abzusetzenden Kosten.

147) Der Regierungsentwurf (§ 8) hatte eine Fassung, die der preußischen Gesetzgebung entsprach: „Werden infolge von Landbeschaffungen Änderungen etc. erforderlich, so trägt der Erwerber zu den Leistungen und Kosten bei“. Die jetzige Fassung des § 6 LBG ist auf den Änderungsvorschlag des Bundesrates zurückzuführen, der es unbillig fand, Gemeinde und Kirchen mit einem Teil der den Vorteilsausgleich übersteigenden Folgekosten zu belasten.

148) Das Beispiel einer Munitionsanstalt führen auch Bauch-Schmidt a. a. O. Anm. 7 S. 30 an.

auf den beschafften Grundstücken eine Garnison der Bundeswehr für eine große Anzahl von Soldaten und Offizieren errichtet wird. Die hiervon betroffenen Gemeinden sind nach dem Grundsatz ihrer Allzuständigkeit (Art. 28 Abs. 2 GG)¹⁴⁹⁾ in einem solchen Fall verpflichtet, die durch die Neuansiedlung erforderlich werdenden Folgeeinrichtungen zu schaffen. In erster Linie ist hierbei an die Erweiterung und den Neubau von Schulen zu denken¹⁵⁰⁾, an die Errichtung von Kindergärten, die Erweiterung des Friedhofs usw. Aber auch die Erweiterung des Straßen- und Versorgungsnetzes, die Vergrößerung von Versorgungsanlagen oder eines Krankenhauses können vom Bund veranlaßt sein¹⁵¹⁾. Der Staat macht sich in diesen Fällen nicht die Verpflichtung der Gemeinden zunutze, für alle durch die Neuansiedlung verursachten Folgeeinrichtungen sorgen zu müssen. Er verpflichtet sich vielmehr, die von ihm veranlaßten Folgekosten insoweit zu tragen, als die Lasten der Gemeinden nicht durch Vorteile ausgeglichen werden. Daß bei der Bemessung der vom Staat zu tragenden Folgekosten auch die eintretenden Vorteile anzurechnen und auszugleichen sind, entspricht allgemeinen Grundsätzen¹⁵²⁾, die — wie bereits erwähnt¹⁵³⁾ — auch schon die preußische Gesetzgebung berücksichtigt hat. Auch hier kommen als anzurechnende Vorteile die erhöhte Steuerkraft der Gemeinde, die größere Rentabilität der kommunalen Versorgungseinrichtungen, eine bessere Schulversorgung, die Erhöhung der Kaufkraft der Bevölkerung usw. in Betracht¹⁵⁴⁾.

Zuständig für die Festsetzung der vom Bund zu tragenden Folgekosten ist die nach § 8 LBG zu bestellende Behörde¹⁵⁵⁾. Sie wird von Amts wegen oder auf Antrag der Gemeinde, des Landkreises oder des sonstigen Trägers der zu erweiternden oder neu zu schaffenden Folgeeinrichtungen tätig¹⁵⁶⁾. Die zuständige Behörde regelt auch die Unterhaltungskosten und überwacht die Durchführung der erforderlichen Folgeeinrichtungen.

Der Bund hat seinen Verpflichtungen aus § 6 LBG¹⁵⁷⁾ dadurch Rechnung getragen, daß er im Etat des Bundesverteidigungsministers namhafte Beträge für Aufschließungsmaßnahmen und Folgeeinrichtungen vorgesehen hat. Der Verwendungszweck dieser Mittel wird in den einzelnen Haushaltsplänen wie folgt angegeben¹⁵⁸⁾: „Aufschließungs-

149) Vgl. hierzu näher die Ausführungen im ersten Teil dieser Arbeit unter II, S. 12 ff.

150) Der Volksschulbau ist auf Grund landesrechtlicher Bestimmungen sogar eine gesetzliche Pflichtaufgabe der Gemeinden.

151) Vgl. von Hausen — von der Heide — von der Heide: „**Kommentar zum Landbeschaffungsgesetz**“, München 1957, § 6 Anm. 3, S. 31.

152) Siehe Bauch-Schmidt a. a. O.

153) Siehe oben Seite 32 f.

154) Vgl. auch Bauch-Schmidt a. a. O.

155) § 6 Abs. 1 Satz 2 LBG.

156) Daß z. B. auch die Kirchengemeinde antragsberechtigt ist, folgt aus der sinngemäßen Anwendung des § 4 Abs. 3, wonach auch der „durch die Vorkehrungen Begünstigte“, also der in seinem materiellen Rechtskreis Betroffene, Anträge stellen kann.

157) und seinen Verpflichtungen aus Art. 106 Abs. 7 GG; vgl. hierzu die eingehenden Ausführungen im folgenden Abschnitt (Zweiter Teil, II, 2, c, S. 48 ff.

158) Vgl. z. B. den Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1966, Einzelplan 14 für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Kapitel 1412 Unterbringung, Titel 570.

maßnahmen und Folgeeinrichtungen besonderen Umfangs bei militärischen Bauvorhaben und Wohnsiedlungen.“ Die offizielle Erläuterung zu dem Titel 570 lautet:

„Beim Bau und der Einrichtung von großen militärischen Anlagen und damit im Zusammenhang stehenden Wohnsiedlungen werden Aufschließungsmaßnahmen und Folgeeinrichtungen außergewöhnlichen Umfangs erforderlich. Daneben hat die Bundesrepublik als Gastgeberland bei auf ihrem Gebiet auszuführenden gemeinsam finanzierten Infrastrukturvorhaben, die anderen NATO-Mitgliedstaaten zur Benutzung zugewiesen werden, die Kosten der baulichen Erschließung und der örtlichen Versorgungsleitungen zu tragen. Die Kosten für diese Aufschließungsmaßnahmen fallen den zuständigen öffentlichen Körperschaften nicht allein zur Last¹⁵⁹⁾ oder können von ihnen nicht allein getragen werden. Die Verpflichtungen müssen durch Zuschüsse oder Darlehen des Bundes ausgeglichen werden. Bei ihrer Bemessung sind Entschädigungsleistungen Dritter und Vorteile aller Art, die den zuständigen öffentlichen Körperschaften oder den sonst Verpflichteten als Folge der Einrichtungen erwachsen, zu berücksichtigen.“

Die in den Haushaltsplänen ausgewiesenen Beträge für Folgeeinrichtungen und Erschließungsanlagen, die durch militärische Maßnahmen veranlaßt wurden, hatten folgende Höhe:

1960	26	Mio DM für Zuschüsse und 11	Mio DM für Darlehen
1961	38	Mio DM für Zuschüsse und 12	Mio DM für Darlehen
1962	57	Mio DM für Zuschüsse und 15	Mio DM für Darlehen
1963	63,75	Mio DM für Zuschüsse und 19,2	Mio DM für Darlehen
1964	120	Mio DM für Zuschüsse und 30	Mio DM für Darlehen
1965	90	Mio DM für Zuschüsse und 30	Mio DM für Darlehen
1966	80	Mio DM für Zuschüsse und 30	Mio DM für Darlehen

c) Artikel 106 Abs. 7 Grundgesetz

Sogar das Grundgesetz enthält eine Anerkennung des Veranlassungsprinzips, wenn auch nur unter eingeschränkten Voraussetzungen und nur zu Lasten des Bundes¹⁶⁰⁾. Es handelt sich um Art. 106 Abs. 7 GG, in dem es heißt:

„Veranlaßt der Bund in einzelnen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) besondere Einrichtungen, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, wird der Bund den erforderlichen Ausgleich gewähren, wenn und soweit den Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen. Entschädigungsleistungen Dritter und finanzielle Vorteile, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden)

¹⁵⁹⁾ Diese Formulierung macht zunächst stutzig. Sie ist jedoch richtig, weil die Gemeinden und sonstigen Träger der Maßnahmen einen Rechtsanspruch auf Freistellung von den Folgekosten haben.

¹⁶⁰⁾ Seifert-Geeb: „Das Deutsche Bundesrecht“, (Loseblattausgabe), I A 10 S. 181, sprechen von einer „Anerkennung des Veranlassungsprinzips zum Schutze der Schwachen“.

als Folge der Einrichtungen erwachsen, werden bei dem Ausgleich berücksichtigt.“

Diese Vorschrift ist zwar nicht auf Stadtgründungen zugeschnitten und stellt deshalb keinen typischen Anwendungsfall für einen Erstausrstattungsanspruch einer Gemeinde gegen den Bund dar¹⁶¹). Art. 106 Abs. 7 GG kann aber ebenso wie § 6 LBG bei der Finanzierung von Folgekosten dann eine wichtige Rolle spielen, wenn durch besondere Einrichtungen des Bundes – z. B. durch eine Garnison – eine Gemeinde wesentlich vergrößert wird. In einem solchen Fall kann es sich sogar auch um das Entstehen einer „neuen Stadt“ handeln, dann nämlich, wenn die Erweiterung nach Umfang, Funktionswandel und Wachstumsschnelligkeit über die normale Entwicklung vergleichbarer Orte wesentlich hinausgeht¹⁶²). Solch eine neue Stadt wird tatsächlich in der Nähe der Stadt Bonn im Anschluß an die Siedlungsbereiche der Gemeinden Duisdorf und Lengsdorf auf dem Hardtberg entstehen. Hauptanlaß für den Bau dieser Hardtberg-Stadt, deren Fläche sich zu einem Drittel in der Hand des Bundes befindet, ist die Bundesverteidigungsverwaltung, deren Behörden und Bedienstete in der neuen Stadt untergebracht werden sollen¹⁶³). Für einen Teil der Folgekosten soll der Bund auf Grund des Art. 106 Abs. 7 GG in Anspruch genommen werden.

Die Vorschrift des Art. 106 Abs. 7 GG bildet auch die Rechtsgrundlage für einen von der Stadt Bonn selbst gegen den Bund geltend gemachten Anspruch auf einen jährlichen Zuschuß wegen ihrer besonderen Belastung als Bundeshauptstadt¹⁶⁴). Da es sich bei Bonn nicht um eine Neugründung, sondern um eine in Jahrhunderten gewachsene Stadt handelt, kann man hier nicht von einem Anspruch auf Erstausrstattung sprechen, sondern besser von einem Anspruch auf eine „Sonderausrstattung“¹⁶⁵).

Die beiden Beispiele aus der Praxis zeigen, daß die Vorschrift des Art. 106 Abs. 7 zwar nur in Sonderfällen Anwendung finden kann, dort aber für die Folgekostenfinanzierung von eminenter Bedeutung ist. Nicht nur aus diesem Grunde, sondern auch, weil nachgewiesen wer-

¹⁶¹) In den Verfassungen der Bundesländer finden sich keine analogen Bestimmungen. Heckt (*Die Neuordnung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der gemeindlichen Selbstverwaltung*, in DVV 1957, S. 167) und Vialon (*Haushaltsrecht*, 2. Aufl. Berlin und Frankfurt/M. 1959, Art. 106 Anm. 28, S. 175) sind jedoch der Ansicht, daß die Grundrechtsbestimmung auch für die Regelung des Ausgleichs von Sonderbelastungen zwischen den Ländern und einzelnen Gemeinden in gleichgelagerten Fällen Geltung beanspruche.

¹⁶²) Vgl. zum Begriff „neue Stadt“ die Ausführungen im ersten Teil dieser Arbeit unter I, S. 3.

¹⁶³) S. hierzu das nicht veröffentlichte Gutachten von dem Beigeordneten des Deutschen Landkreistages Dr. von der Heide über den Hardtberg-Verband, Bonn 1965.

¹⁶⁴) Der Bund erkennt auch seine Verpflichtungen gegenüber der Stadt Bonn grundsätzlich an (siehe hierzu die Ausführungen des Staatssekretärs im Bundesministerium für Finanzen in der 155. Sitzung des Vierten Deutschen Bundestages am 17. 12. 1964; Stenographische Berichte IV S. 7636/7). Er hat in den Jahren 1959 bis 1965 insgesamt etwa 19 Mio DM zur Förderung kommunaler Bauvorhaben an die Stadt Bonn gezahlt. Bei den Auseinandersetzungen zwischen der Stadt Bonn und dem Bund geht es deshalb im wesentlichen um die Art des Ausgleichs (Etatausgleich oder Leistungen nur im Rahmen des Art. 106 Abs. 7 GG) und um seine Höhe.

¹⁶⁵) So der Oberstadtdirektor von Bonn, Dr. Wolfgang Hesse, in einem Gespräch mit dem Verfasser am 10. 2. 1966.

den soll, daß das Veranlassungsprinzip Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens ist, soll Art. 106 Abs. 7 näher untersucht werden.

Diese Vorschrift ist erst durch das verfassungsändernde Gesetz vom 24. 12. 1956 (BGBl. I S. 1077) in das Grundgesetz eingefügt worden. Zusammen mit der Realsteuergarantie des Art. 106 Abs. 6 S. 1 und dem obligatorischen und fakultativen Steuerverbund zwischen Ländern und Gemeinden in Absatz 6 Satz 4 und 5 stellt sie die Anerkennung der Gemeinden als gleichberechtigte Partner in der Finanzverfassung dar¹⁶⁶). Da diese verfassungsändernden Bestimmungen auf einen ohne Begründung eingebrachten Initiativgesetzentwurf aller Parteien zurückgehen¹⁶⁷) und ihre endgültige Fassung erst im Vermittlungsausschuß zustande kam, scheiden die Gesetzesmaterialien als Auslegungshilfe weitgehend aus. Immerhin wird man aus dem Jahr, in dem es zu der Gesetzesinitiative des Artikels 106 Abs. 7 (1956) kam, schließen können, daß der Gesetzgeber bei Schaffung dieser Vorschrift in erster Linie an militärische Vorhaben dachte. Denn 1956 war der Wiederaufbau der Bundeswehr das beherrschende Thema in der deutschen Innenpolitik. Alle Kommentierungen zu Art. 106 Abs. 7 bringen deshalb auch als Beispiel einer vom Bund veranlaßten besonderen Einrichtung die Errichtung einer Garnison für die Bundeswehr¹⁶⁸). Die Garnison dürfte deshalb der Prototyp der „besonderen Einrichtung“ i. S. des Art. 106 Abs. 7 S. 1 sein.

Der Gedanke des Art. 106 Abs. 7 GG ist nicht neu, sondern war bereits in § 62 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden in der Fassung vom 23. Juni 1923 (RGBl. I S. 483)¹⁶⁹) folgendermaßen formuliert: „Wenn einzelnen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) durch Verträge, Gesetze oder Verwaltungsmaßnahmen des Reichs besondere Kosten erwachsen, so wird das Reich entweder die Kosten übernehmen oder angemessene Zuschüsse leisten.“ Während jedoch diese Vorschrift den Ländern und Gemeinden keinen Rechtsanspruch einräumte, sondern nur den Charakter einer Richtlinie hatte¹⁷⁰), wird allgemein anerkannt, daß Art. 106 Abs. 7 den Gemeinden¹⁷¹) einen unmittelbaren Anspruch gegen den Bund auf Ausgleich unzumutbarer Sonderbelastungen gibt¹⁷²).

166) Siehe Vialon a. a. O. Art. 106 Anm. 24, S. 170.

167) Deutscher Bundestag — II. Wahlperiode — Drucksache 1050.

168) Vgl. Vialon a. a. O. Anm. 26 a. S. 172; Heckt a. a. O. 167; Maunz, in Maunz-Dürig: „Komm. zum Grundgesetz“, Loseblattausgabe auf dem Stand von März 1966, München und Berlin 1966, Art. 106 Randnr. 79.

169) Reichsfinanzausgleichsgesetz = RFAG.

170) Vgl. Markull: „Komm. zum Reichsfinanzausgleichsgesetz“. Berlin 1923, S. 501.

171) Nach dem Wortlaut der Verfassungsbestimmung zwar auch den Ländern, doch kommt dieser Alternative keine praktische Bedeutung zu, weil eine unzumutbare Sonderbelastung eines ganzen Landes durch Einzelmaßnahmen des Bundes kaum denkbar ist; vgl. auch Heckt a. a. O. S. 167. In dem Initiativgesetzentwurf waren auch ursprünglich die Länder gar nicht berücksichtigt, sondern sind erst später in die Regelung mit einbezogen worden, da man dem Bundesrat wegen seiner starken Stellung Zugeständnisse machen mußte.

172) S. Vialon a. a. O. S. 172. Heckt a. a. O. S. 167. Maunz a. a. O. Art. 106 Randnr. 85; Hamann: „Komm. zum Grundgesetz“, 2. Aufl. Neuwied, Berlin, Darmstadt 1961, Art. 106 und 107 Anm. 5. Wixforth: „Die gemeindliche Finanzhoheit und ihre Grenzen“. Siegburg 1964, S. 22.

Die Voraussetzungen eines Ausgleichsanspruchs sind,

1. daß der Bund in einzelnen Gemeinden ¹⁷³⁾ besondere Einrichtungen veranlaßt,
2. daß diese Einrichtungen den Gemeinden unmittelbar Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen und
3. daß die Sonderbelastungen den Gemeinden nicht zumutbar sind.

Das Wort „veranlassen“ bedeutet nicht nur eine Ursache für etwas setzen, sondern die Ursache muß gewollt sein und zumindest im objektiven Interesse des Urhebers liegen. Ein solches „Veranlassen“ liegt zweifellos dann vor, wenn der Bund die besondere Einrichtung selbst schafft. Diese direkte Handlungsweise des Bundes wird dem verfassungsändernden Gesetzgeber primär vorgeschwebt haben, denn nicht ohne Grund wird allgemein das Beispiel der Errichtung einer Garnison für eine vom Bund veranlaßte besondere Einrichtung angeführt. Da Art. 106 Abs. 7 nichts über die Form aussagt, in welcher der Bund als Veranlasser auftreten kann, ist jedoch davon auszugehen, daß auch andere Arten des Veranlassens in Betracht kommen, nämlich grundsätzlich alle denkbaren Formen staatlichen Handelns.

Die Gesetzgebung als stärkster Ausdruck staatlicher Willensbetätigung wird jedoch im Rahmen des Art. 106 Abs. 7 kaum eine Rolle spielen. Denn ein Gesetz entfaltet in der Regel allgemeine Wirkung und belastet nicht einzelne Gemeinden besonders. Für diesen Normalfall ist auch ein Ausgleich auf dem Wege des Art. 106 Abs. 5 vorgesehen.

Für den von der Stadt Bonn auf Grund des Art. 106 Abs. 7 geltend gemachten Anspruch ist das Handeln des Parlaments die Form des Veranlassens. Daß Bonn der vorläufige Sitz der Bundesorgane wurde, geht nämlich auf einen Beschluß des Parlamentarischen Rates zurück ¹⁷⁴⁾. Der Deutsche Bundestag hat sich mit diesem Beschluß dadurch identifiziert, daß er einen Antrag auf Verlegung des Sitzes nach Frankfurt/M. ablehnte ¹⁷⁵⁾. Diese Entscheidung seines Organs muß sich der Bund zurechnen lassen.

Bei der größten Anzahl der Fälle wird jedoch die Bundesverwaltung als Veranlasser auftreten. Hierbei ist es unerheblich, ob sie hoheitlich oder fiskalisch handelt, ob sie schlicht handelnd tätig wird oder im Wege einer rechtlichen Anordnung. In jedem Fall muß sich der Bund ihr Handeln zurechnen lassen.

Ob auch ein Vertrag als Form des Veranlassens eine praktische Rolle spielen wird, wie Heckt ¹⁷⁶⁾, Vialon ¹⁷⁷⁾, und Maunz ¹⁷⁸⁾ aus der Formulierung des § 62 RFAG zu folgern scheinen, dürfte zumindest zweifelhaft sein. Denn eine Gemeinde wird sich in einem Vertrag mit dem

¹⁷³⁾ Die Länder interessieren im Rahmen dieser Arbeit nicht und können deshalb außer Betracht bleiben.

¹⁷⁴⁾ Parlamentarischer Rat, Stenographische Berichte, 11. Sitzung, S. 264 ff.

¹⁷⁵⁾ 1. Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 11. Sitzung, S. 341 bis 343.

¹⁷⁶⁾ a. a. O. S. 167.

¹⁷⁷⁾ a. a. O. S. 172.

¹⁷⁸⁾ in Maunz-Dürig a. a. O. Art. 106, Randnr. 82.

Bund nur dann zur Erstellung einer besonderen Einrichtung verpflichtet, wenn der Bund sich bereits in dem Vertrag zur Übernahme der Kosten bereit erklärt.

Eine wesentliche Einschränkung der Ausgleichspflicht des Bundes nach Art. 106 Abs. 7 enthält der Begriff der „besonderen Einrichtung“, mit dem die Formulierungen „in einzelnen Gemeinden“ und „Sonderbelastungen“ korrespondieren. Es wurde schon darauf hingewiesen, daß der Bund, wenn er allgemeine Mehrbelastungen der Gemeinden verursacht, den erforderlichen Ausgleich über Art. 106 Abs. 5 GG herbeizuführen hat.

Die vom Bund veranlaßten besonderen Einrichtungen müssen den Gemeinden unmittelbar Sonderbelastungen verursachen. Dieses Merkmal der Unmittelbarkeit im Voraussetzungsgefüge des Art. 106 Abs. 7 ist nicht ganz eindeutig. Denn wenn man das Musterbeispiel der Errichtung einer Garnison nimmt, so ist diese die besondere Einrichtung und lediglich die Kosten für die Errichtung und Unterhaltung wären unmittelbar verursachte Sonderbelastungen. Da aber der Bund diese Kosten auf Grund des Art. 106 Abs. 4 Nr. 1 GG sowieso tragen muß, würden der betroffenen Gemeinde, die wegen der Garnison ihre öffentlichen Einrichtungen erweitert oder neue Folgeeinrichtungen schaffen muß, keine Ausgleichsansprüche zustehen. Es leuchtet ein, daß eine solche Auslegung der unmittelbaren Verursachung nicht richtig sein kann. Um den Sinn und Zweck der Vorschrift, nämlich „ungleiche Belastungen möglichst auszugleichen“¹⁷⁹⁾, nicht wirkungslos werden zu lassen, bleibt nur die Möglichkeit, bei der Beurteilung des Merkmals der Unmittelbarkeit nicht zu strenge Maßstäbe anzulegen. Deshalb sind unmittelbar verursachte Kosten einer besonderen Einrichtung auch solche, „die durch die Einrichtung unmittelbar ausgelöst werden“, also die „Kosten für die unmittelbaren Folgeeinrichtungen“¹⁸⁰⁾. Heckt¹⁸¹⁾ gelangt zu dem gleichen Ergebnis, indem er ausführt: „Der Begriff der unmittelbaren Ursache muß deshalb weiter gefaßt werden. Er umfaßt die Ausgaben, die im Aufgabenbereich der Gemeinde unmittelbar infolge des Bestehens der Einrichtung notwendig werden. Der kausale Zusammenhang zwischen den Mehrausgaben und der Einrichtung muß offen erkennbar sein“. Unmittelbar durch die besondere Einrichtung verursachte Sonderbelastungen sind demnach sowohl die Kosten, die durch die Schaffung und Unterhaltung der Einrichtung selbst entstehen als auch diejenigen, die für Folgeeinrichtungen aufgebracht werden müssen, deren Herstellung durch die besondere Einrichtung des Bundes bedingt und bei pflichtgemäßem Verhalten der Gemeinde erforderlich wird.

Die Sonderbelastung einer Gemeinde muß sich in Form von Mehrausgaben oder Mindereinnahmen bemerkbar machen. Mehrausgaben sind

¹⁷⁹⁾ Maunz, in Maunz-Dürig a. a. O. Art. 106, Randnr. 80.

¹⁸⁰⁾ So Vialon a. a. O. S. 173.

¹⁸¹⁾ a. a. O. S. 168.

alle aufgewendeten Kosten, die ohne die besondere Einrichtung nicht entstanden wären. Unter Mindereinnahmen ist die Ausschaltung von Einnahmen zu verstehen, die der Gemeinde zugeflossen wären, wenn der Bund die besondere Einrichtung nicht veranlaßt hätte. Zweifelhaft kann jedoch sein, ob unter einer Mindereinnahme nur die Kürzung oder der Wegfall von Einnahmen zu verstehen ist, die die Gemeinde schon vor der Etablierung der besonderen Einrichtung erzielte, oder ob darunter auch die Ausschaltung von Einnahmen fällt, welche die Gemeinde ohne die Einrichtung nach dem wahrscheinlichen Verlauf der Dinge erwarten konnte. Sowohl Maunz¹⁸²⁾ als auch Heckt¹⁸³⁾ wollen Mindereinnahmen nur bei Vorliegen der ersten Alternative annehmen¹⁸⁴⁾. Dieser Ansicht kann jedoch nicht zugestimmt werden. Maunz ist entgegenzuhalten, daß der Vergleich mit Art. 106 Abs. 5 S. 1 GG deshalb nicht stichhaltig ist, weil die beiden Anspruchsnormen eine verschiedene rechtspolitische Zielsetzung verfolgen, ganz abgesehen davon, daß Art. 106 Abs. 5 S. 1 von „Einnahmeentzug“ und Art. 106 Abs. 7 S. 1 von „Mindereinnahmen“ spricht. Art. 106 Abs. 5 S. 1 ist eine Revisionsnorm, die den Status quo erhalten will. Daher ist unter Einnahmeentzug der Wegfall von Einnahmen zu verstehen, die den Ländern und Gemeinden vor der Aufgabenübertragung durch den Bund rechtmäßig zugeflossen sind. Art. 106 Abs. 7 erfüllt jedoch nicht die Funktion einer Revisionsnorm, sondern will ganz allgemein einen Ausgleich bei ungleichen Belastungen schaffen, die sich in einer unzumutbaren Schwächung finanzieller Art bei einzelnen Gemeinden äußern und vom Bund durch besondere Einrichtungen unmittelbar verursacht worden sind. Ob Mehrausgaben oder Mindereinnahmen durch eine besondere Einrichtung des Bundes verursacht worden sind, ist allein eine Frage der Kausalität. Den Nachweis für Mindereinnahmen zu führen, ist naturgemäß sehr viel schwieriger. Doch kann man daraus nicht wie Heckt¹⁸⁵⁾ folgern, daß deshalb zusätzliche Einnahmen, die ohne die Schaffung der ausgleichspflichtigen Einrichtung zu erwarten gewesen wären, nicht als Mindereinnahmen i. S. des Art. 106 Abs. 7 anzusehen seien. Entscheidend für einen Ausgleichsanspruch wegen einer Mindereinnahme ist vielmehr allein, ob die betreffende Gemeinde den erforderlichen Nachweis führen kann. Ein solcher negativer Kausalitätsbeweis kann nur mit dem Maßstab der Wahrscheinlichkeit geführt werden, den jedoch die meisten Rechtsgebiete kennen und zulassen¹⁸⁶⁾.

Es ist z. B. durchaus denkbar, daß eine besondere Einrichtung des Bundes in einer Gemeinde den Ausbau bestehender oder die Ansiedlung weiterer Gewerbebetriebe verhindert. In einem solchen Fall han-

¹⁸²⁾ in Maunz-Dürig a. a. O. Art. 106, Randnr. 79.

¹⁸³⁾ a. a. O. S. 168.

¹⁸⁴⁾ Nicht ganz eindeutig äußert sich Vialon (a. a. O. S. 173), der Mindereinnahmen aus den Haushaltsunterlagen ermitteln und erwartete zusätzliche Einnahmen nur dann berücksichtigen will, wenn sie Bestandteil einer bestimmten Tilgungsveranschlagung sind.

¹⁸⁵⁾ a. a. O. S. 168.

¹⁸⁶⁾ Siehe z. B. § 252 S. 2 BGB.

delt es sich um Mindereinnahmen, die in der Ausschaltung von erhöhten Einnahmen aus der Gewerbesteuer bestehen ¹⁸⁷⁾.

Grundsätzlich sind alle Mehrausgaben und Mindereinnahmen, die der Bund durch besondere Einrichtungen verursacht, ausgleichspflichtig. Heckt und Vialon scheinen anderer Meinung zu sein. Wenn Heckt ¹⁸⁸⁾ sagt, die laufenden Aufwendungen einer Gemeinde für die normale Betreuung der Bediensteten einer Bundesdienststelle und ihrer Familienangehörigen könnten grundsätzlich nicht als unzumutbare Sonderbelastung behandelt werden, so meint er damit offenbar, daß gewisse Folgekosten i. S. des Art. 106 Abs. 7 gar keine Sonderbelastungen sein können. Ebenso kann Vialon verstanden werden, wenn er ausführt ¹⁸⁹⁾: „Die Normalausstattung für einen im Gefolge einer Bundeseinrichtung in eine Gemeinde oder ein Land umsiedelnden Bürger und Steuerzahler muß die Zuzugsgemeinde ohne finanziellen Ausgleich durch den Bund erbringen. . . . der Normalfall einer Volksschule oder höheren Schule für die Kinder von Bundesbediensteten (ist) regelmäßig kein ausgleichsfähiger Tatbestand.“ Die Ansicht, daß gewisse Folgekosten von vornherein als Sonderbelastungen ausscheiden, ist jedoch unrichtig. Denn nach dem Aufbau des Art. 106 Abs. 7 spielt die Zumutbarkeit für die Frage, ob eine Sonderbelastung vorliegt, keine Rolle. Zur Prüfung der Zumutbarkeit gelangt man erst, wenn als Voraussetzung eine Sonderbelastung gegeben ist. Hat also der Bund in einer Gemeinde eine besondere Einrichtung veranlaßt, so erwächst der Gemeinde nur dann kein Ausgleichsanspruch, wenn sie auf Grund der besonderen Einrichtung entweder keine Sonderbelastungen zu tragen hat oder wenn ihr die Sonderbelastungen zumutbar sind. Zur Klarstellung sei noch erwähnt, daß eine Sonderbelastung nicht nur dann vorliegt, wenn vom Bund veranlaßte besondere Einrichtungen Folgeeinrichtungen im engeren Sinn unmittelbar verursachen, sondern auch dann, wenn sie lediglich eine höhere Belastung bestehender Einrichtungen oder Dienstleistungen der Gemeinde unmittelbar zur Folge haben.

Der Ausgleichsanspruch des Art. 106 Abs. 7 wird durch zwei Schranken entscheidend eingengt: durch die Unzumutbarkeit und den Vorteilsausgleich. Ohne sie könnte jede Gemeinde, der durch eine besondere Einrichtung des Bundes Sonderbelastungen erwachsen, Ausgleichsansprüche stellen, also z. B. Berlin wegen des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundeskartellamts, Karlsruhe wegen des Bundesver-

¹⁸⁷⁾ Es sei hier das Beispiel Bonn angeführt. Wäre Bonn nicht Bundeshauptstadt geworden, d. h. wären in Bonn nicht der Amtssitz des Bundespräsidenten, das Bundestagsgebäude, die Ministerien, die Wohnhäuser für die Bundesbediensteten und Abgeordneten, Botschaften, Ländervertretungen, Geschäftsstellen von Verbänden errichtet worden, so hätte Bonn mit genügender Wahrscheinlichkeit eine stärkere Entwicklung auf dem gewerblichen Sektor genommen. Denn alle genannten Einrichtungen, die der Bund veranlaßt hat, führten erstens zu einer Verknappung des Baugeländes und zweitens zu einer Inanspruchnahme der verfügbaren Arbeitskräfte. Außerdem läßt es sich mit der Funktion einer Bundeshauptstadt, die nicht zuletzt repräsentieren soll, nicht vereinbaren, daß sie eine zu große Anzahl von Gewerbebetrieben hat, zumal wenn es sich nur um eine Stadt mittlerer Größe wie Bonn handelt.

¹⁸⁸⁾ a. a. O. S. 168.

¹⁸⁹⁾ a. a. O. S. 173.

fassungsgerichts und des Bundesgerichtshofes, jede Gemeinde, in die eine Garnison gelegt wurde usw. Daß eine so weitgehende uneingeschränkte Ausgleichspflicht überflüssig, ja unerträglich wäre, leuchtet ohne weiteres ein. Deshalb entfällt ein Anspruch aus Art. 106 Abs. 7, wenn die Sonderbelastung zumutbar ist. Außerdem werden nach Artikel 106 Abs. 7 S. 2 Entschädigungsleistungen Dritter und finanzielle Vorteile, die den Gemeinden als Folge der Einrichtung erwachsen, auf den Anspruch angerechnet. Diese beiden Begrenzungskriterien des Anspruchs, das Merkmal der Unzumutbarkeit und der Vorteilsausgleich, sind eng miteinander verknüpft. Der Vorteilsausgleich ist richtigerweise als Unterfall des Kriteriums der Unzumutbarkeit zu betrachten. Denn jede Sonderbelastung ist zumutbar, wenn sie durch finanzielle Vorteile irgendwelcher Art, die mit der besonderen Einrichtung zusammenhängen, ausgeglichen wird. Es ist deshalb logisch konsequent, die Frage des Vorteilsausgleichs vor der Frage der Zumutbarkeit zu prüfen.

Da der Vorteilsausgleich schon beim Ansiedlungsgesetz und beim Landesbeschaffungsgesetz behandelt wurde¹⁹⁰⁾, kann insoweit auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden. Zu beachten ist jedoch, daß nach Art. 106 Abs. 7 S. 2 nur „finanzielle Vorteile“ anzurechnen sind. Vorteile, die sich darin äußern, daß eine Gemeinde durch besondere vom Bund veranlaßte Einrichtungen z. B. in ihrem Ansehen gestiegen ist¹⁹¹⁾, oder daß ihre Bürger durch die notwendige Schaffung von Folgeeinrichtungen größere Annehmlichkeiten haben — z. B. die Kinder schulisch besser versorgt werden — können nicht berücksichtigt werden, da es sich hierbei um nichtfinanzielle Vorteile handelt¹⁹²⁾. Andererseits sind nicht nur unmittelbare, sondern auch mittelbare finanzielle Vorteile anzurechnen, da ein Ausgleichsanspruch ungerechtfertigt wäre, wenn einer Gemeinde im Ergebnis gar kein Schaden durch die Sonderbelastung entsteht¹⁹³⁾. Als mittelbare finanzielle Vorteile sind in erster Linie ein erhöhtes Steuereinkommen der Gemeinde, sowie erhöhte Schlüsselzuweisungen und andere Zuschüsse aus dem Landesfinanzausgleich anzusehen, die auf die besondere Einrichtung des Bundes zurückzuführen sind.

Es wurde schon erwähnt, daß ein Ausgleichsanspruch dann entfällt, wenn die Sonderbelastung in ihrer vollen Höhe der Gemeinde zumutbar ist. Aus der Formulierung in Art. 106 Abs. 7 „wenn und soweit den . . . Gemeinden nicht zugemutet werden kann“ ergibt sich, daß der Anspruch sich mindert, wenn ein Teil der Sonderbelastung zumutbar ist. Daraus folgt jedoch entgegen der Ansicht von Heckt¹⁹⁴⁾ auch, daß der Ausgleichsanspruch in voller Höhe gegeben sein kann, dann näm-

190) Siehe oben S. 32 und S. 47.

191) Das könnte man von der Stadt Bonn ohne weiteres behaupten.

192) Bei Folgeeinrichtungen, die ohne den Bundesbedarf nicht oder nicht so geschaffen worden wären, die aber nach ihrer Fertigstellung allen Einwohnern der Gemeinden in gleicher Weise zugute kommen, sind bereits die Mehrausgaben der Gemeinde insoweit niedriger anzusetzen, als ihr Interesse an der Folgeeinrichtung reicht.

193) So auch Heckt a. a. O. S. 169 und Vialon a. a. O. S. 174.

194) a. a. O. S. 168.

lich, wenn der Gemeinde auch kein Anteil an der Sonderbelastung zugemutet werden kann¹⁹⁵⁾). Ob und inwieweit Sonderbelastungen einer Gemeinde zugemutet werden können, ist nicht leicht zu entscheiden. Man kann jedoch wenigstens sicher sagen, daß die Schranke der Unzumutbarkeit die vielen Bagatellfälle ausschließen will¹⁹⁶⁾). Ein Bagatellfall liegt vor, wenn sich die Sonderbelastungen einer Gemeinde nur in einer geringfügigen Geldsumme bemerkbar machen. Ein Ausgleichsanspruch kann jedoch auch dann entfallen, wenn der Betrag der Sonderbelastungen in seiner absoluten Höhe zwar nicht als geringfügig anzusehen ist, er jedoch im Verhältnis der Finanzkraft der Gemeinde nicht ins Gewicht fällt und deshalb zumutbar ist. Da Art. 106 Abs. 7 auf die Zumutbarkeit abstellt und nicht auf den Begriff des Tragbaren, kann eine Gemeinde grundsätzlich nicht darauf verwiesen werden, ihre kommunalen Steuern zu erhöhen.

Der Ausgleichsanspruch kann einmalige und fortlaufende Leistungen umfassen. Da auf sie ein Rechtsanspruch besteht, muß der Bund auch dann zahlen¹⁹⁷⁾, wenn die Ausgabe nicht im Haushalt vorgesehen ist. Im übrigen bestimmt auch § 24 Reichshaushaltsordnung, daß durch den Haushaltsplan Ansprüche Dritter nicht aufgehoben werden.

3. Vorschriften, die die Folgelastenfinanzierung erleichtern, aber keinen Rechtsanspruch einräumen

a) Das Bergarbeiterwohnungsbaugesetz

Das Gesetz zur Förderung des Bergarbeiterwohnungsbaus im Kohlenbergbau in der Fassung vom 30. 11. 1954 (BGBl. I S. 358)¹⁹⁸⁾ bezweckt neben der Förderung des Wohnungsbaus für Kohlenbergarbeiter auch die teilweise Entlastung der Gemeinden von den Kosten für Folgeeinrichtungen, die durch den Bau von Bergarbeiterwohnungen erforderlich geworden sind¹⁹⁹⁾. Den Gemeinden wird in solchen Fällen in der Weise geholfen, daß ihnen Bundesmittel darlehensweise zur Verfügung gestellt werden²⁰⁰⁾. Die Mittel stammen aus einem Treuhandvermögen des Bundes, das durch eine Kohlenabgabe, eine Verbrauchssteuer i. S. der Reichsabgabenordnung, gespeist wird²⁰¹⁾.

Bemerkenswert an diesem Gesetz ist, daß es auch städtebauliche Gesichtspunkte berücksichtigt, indem es unter anderem die Folgelastenfinanzierung erleichtern will. Beachtenswert ist auch die schon an anderer Stelle dieser Arbeit²⁰²⁾ zitierte Verordnung der Bundesregierung über die Förderung von Gemeinschaftsanlagen, Folgeeinrichtungen

¹⁹⁵⁾ So auch Maunz a. a. O. Art. 106 Randnr. 83.

¹⁹⁶⁾ So auch Heckt a. a. O. S. 168.

¹⁹⁷⁾ Daß der Ausgleich in Geld zu leisten ist, dürfte nicht zweifelhaft sein.

¹⁹⁸⁾ bzw. in der Fassung vom 4. 5. 1957 (RGBl. I S. 418) = Bergarbeiterwohnungsbaugesetz.

¹⁹⁹⁾ Vgl. § 2 a Abs. 4 Bergarbeiterwohnungsbaugesetz.

²⁰⁰⁾ S. § 1 der VO über die Förderung von Gemeinschaftsanlagen, Folgeeinrichtungen und Aufschließungsmaßnahmen im Bergarbeiterwohnungsbau vom 18. 7. 1955. (BGBl. I S. 456). Es heißt dort „... können ... darlehensweise ... gewährt werden“. Daraus folgt, daß die Gemeinden, die wegen des Baues von Bergarbeiterwohnungen Folgeeinrichtungen schaffen müssen, keinen Rechtsanspruch auf Bundeshilfe haben.

²⁰¹⁾ S. §§ 1 und 2 des Bergarbeiterwohnungsbaugesetzes.

²⁰²⁾ Siehe oben S. 6.

und Aufschließungsmaßnahmen im Bergarbeiterwohnungsbau vom 18. 7. 1955 (BGBl. I S. 456) wegen ihrer Definitionen dieser Begriffe. Leider ist jedoch der Wirkungsgrad dieser Vorschriften beengt, da sie naturgemäß nur für solche Gemeinden Bedeutung haben, in denen in großem Umfang Wohnungen für Bergarbeiter geschaffen werden ²⁰³⁾.

b) Die Finanzausgleichsgesetze der Länder

Nach Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG fließt den Gemeinden und Gemeindeverbänden von dem Länderanteil an der Einkommenssteuer und der Körperschaftsteuer insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Hundertsatz zu. Die Länder entsprechen dieser Verfassungsbestimmung durch ihre z. T. jährlichen Finanzausgleichsgesetze. Danach erhalten diejenigen Gemeinden allgemeine Finanzzuweisungen, deren eigene Einnahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht ausreichen. Die Höhe der Finanzzuweisungen errechnet sich aus dem Unterschied zwischen Finanzbedarf und eigener Steuerkraft. Und zwar kommt es bei der Berechnung der sog. Schlüsselzuweisung für eine Gemeinde auf ihre durchschnittliche Ausgabenbelastung an, die sich in erster Linie nach der Zahl der Gemeindeeinwohner richtet. Widerspiegelt wird die durchschnittliche Ausgabenbelastung einer Gemeinde in der sog. Ausgangsmeßzahl ²⁰⁴⁾, bei der neben der Einwohnerzahl der Kinderreichtum der Bevölkerung, der hohe Anteil der Unselbständigen an der Einwohnerzahl und die Lage der Gemeinde im Grenzbezirk berücksichtigt wird ²⁰⁵⁾. Interessant und hier erwähnenswert sind noch folgende neue Einzelregelungen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz: Nach § 7 Abs. 2 FAG 1965 BaWü werden bei Berechnung der Bedarfsmeßzahl Personen, die innerhalb der letzten 10 Jahre in die Gemeinde zugezogen sind, eineinhalbfach gewertet. Und § 4 Nr. 4 des Finanzausgleichsgesetzes von Rheinland-Pfalz vom 9. 3. 1963 (GVBl. S. 95) ²⁰⁶⁾ sieht zur Ermittlung der Ausgangsmeßzahl einen Ergänzungsansatz für Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung vor ²⁰⁷⁾.

Die eigene Steuerkraft der Gemeinde kommt in der sog. Steuerkraftmeßzahl zum Ausdruck, die durch Addition der für die Gemeinde geltenden Steuerkraftzahlen der Grund- und Gewerbesteuer errechnet wird ²⁰⁸⁾. Die Schlüsselzuweisung für eine Gemeinde wird nun derart ermittelt, daß von der in Deutsche Mark ausgedrückten Ausgangsmeßzahl die Steuerkraftmeßzahl abgezogen wird. Ist die Ausgangs-

203) Vgl. auch Fischer-Dieskau: „Von der Wohnungsbau- zur Städtebaufinanzierung“. In GW 1960, Sonderdruck Heft 1, S. 5.

204) In Baden-Württemberg heißt sie Bedarfsmeßzahl; vgl. § 7 des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. 3. 1965 (Ges. Bl. BaWü S. 49) = FAG 1965 BaWü.

205) So § 3 Abs. 1 des nordrhein-westfälischen Gesetzes zur Regelung des Finanz- und Lastenausgleichs mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden für das Rechnungsjahr 1966 vom 8. 2. 1966 (GVBl. NW S. 29) = FAG 1966 NW.

206) In der Fassung des Änderungsgesetzes vom 10. 2. 1965 (GVBl. S. 14) = FAG 1965 RhPf.

207) Die offizielle Erläuterung hierzu im Gesetz lautet: „Den . . . kreisangehörigen Gemeinden, denen besondere Aufwendungen dadurch entstehen, daß sie für das umliegende Gebiet von zentralörtlicher Bedeutung sind, wird ein Ergänzungsansatz von 25 % der absoluten Zahl des Hauptansatzes gewährt.“

208) Vgl. z. B. § 5 FAG 1965 NW.

meßzahl größer als die Steuerkraftmeßzahl, so erhält die Gemeinde die Hälfte des Unterschiedsbetrages als Schlüsselzuweisung²⁰⁹⁾. Die meisten Bundesländer haben eine sog. Sockelgarantie eingeführt, wonach die Gemeinden einen bestimmten Prozentsatz der Ausgangsmeßzahl als Mindestsumme erhalten. Diese Sockelgarantie beträgt z. B. in Nordrhein-Westfalen 87,5 %²¹⁰⁾ und in Rheinland-Pfalz 75 %²¹¹⁾.

Es sei hier die Frage gestellt, ob nicht die Schlüsselzuweisungen, auf deren Gewährung ein Rechtsanspruch besteht²¹²⁾, die Folgelastenfinanzierung in neuen Städten wesentlich erleichtern. Die Frage muß jedoch verneint werden. Denn bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen wird nur die durchschnittliche Ausgabenbelastung der Gemeinde berücksichtigt, nicht aber ihre tatsächliche Belastung. Mit anderen Worten: Die Landesgesetzgeber gehen bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen von der Tatsache bereits bestehender, mit allen unbedingt notwendigen Folgeeinrichtungen ausgestatteten Gemeinden aus. Sonderfälle, wie neugegründete Gemeinden, die einen ungewöhnlich großen Investitionsbedarf haben, können nicht berücksichtigt werden²¹³⁾.

Nun gibt es neben den Schlüsselzuweisungen noch andere allgemeine Finanzzuweisungen in Form von Bedarfszuweisungen aus dem sog. Ausgleichsstock. Nach § 10 Abs. 1 S. 2 FAG 1966 NW soll durch die Bedarfszuweisungen der außergewöhnlichen Lage und den besonderen Aufgaben von Gemeinden und Landkreisen im Einzelfall Rechnung getragen werden. § 13 Abs. 1 FAG 1965 BaWü formuliert noch konkreter: „Der Ausgleichsstock hat die Aufgabe, . . .

- a) Gemeinden . . . in den Stand zu setzen, notwendige kommunale Einrichtungen zu schaffen, wenn deren Finanzierung ihre Leistungskraft auf die Dauer übersteigen würde,
- b) besondere Belastungen einzelner Gemeinden . . . zu mildern, soweit sie eine unbillige Härte bedeuten,
- c) in Ausnahmefällen einzelnen Gemeinden . . . beim Ausgleich ihres ordentlichen Haushalts zu helfen, wenn ihnen der Ausgleich trotz angemessener Ausschöpfung ihrer Einnahmen und sparsamer Haushaltsführung nicht möglich ist.“

Im Gegensatz zu den Schlüsselzuweisungen können die Mittel aus dem Ausgleichsstock, auf deren Gewährung jedoch kein Rechtsanspruch besteht, eine echte Hilfe für die Folgelastenfinanzierung in neuen Städten sein. Denn sie sollen gerade der besonderen Situation einer Gemeinde, die bei der Höhe der Schlüsselzuweisungen nicht berück-

209) Im Saarland wird der Unterschied zwischen Ausgangsmeßzahl und Steuerkraftmeßzahl voll ausgeglichen.

210) S. § 3 Abs. 2 S. 2 FAG 1966 NW.

211) S. § 3 Abs. 2 FAG 1965 RhPf.

212) Vgl. Patzig: „Der kommunale Finanzausgleich“. In M. von Brauchitsch: „Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder“, Bd. II 1966, Teil B, IV/53 A.

213) Eine gewisse Ausnahme macht hier die schon erwähnte Neuregelung in Baden-Württemberg, wonach Personen, die innerhalb der letzten 10 Jahre in die Gemeinden zugezogen sind, eineinhalbfach gerechnet werden.

sichtigt werden kann, Rechnung tragen. In Hessen sollen z. B. die Bedarfszuweisungen dem Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen durch kommunale Krankenhäuser dienen oder notleidenden Wachstumsgemeinden helfen sowie die Erschließung von Baugebiete in Gemeinden mit starkem Bevölkerungszuwachs erleichtern²¹⁴). Eine Lösung des Problems der Folgekostenfinanzierung in neuen Städten bedeuten die Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsstock jedoch aus zweierlei Gründen nicht:

1. weil auf Bedarfszuweisungen kein Rechtsanspruch besteht und
2. weil die Gesamtsumme der in den Ausgleichsstöcken bereitgestellten Mittel im Vergleich zu den außerordentlich hohen Folgekosten einer neuen Stadt und unter Berücksichtigung des Umstandes, daß die Mittel des Ausgleichsstocks bei weitem nicht nur neuen Städten zufließen sollen, viel zu gering ist²¹⁵).

Neben diesen allgemeinen Finanzausgleichsleistungen, deren Verwendung im Rahmen der gemeindlichen Haushaltswirtschaft dem Ermessen der Gemeinden überlassen ist, sehen die Finanzausgleichsgesetze der Länder auch die Gewährung zweckgebundener Mittel an die Gemeinden vor. Diese Zuschüsse des Landes dürfen nur für vom Staat festgelegte Zwecke verwendet werden und schließen deshalb jede Eigenverantwortung der Gemeinden aus. Zweckgebundene Zuweisungen werden aber z. B. in Nordrhein-Westfalen den Gemeinden nur für solche Aufgaben gewährt, an deren sorgfältiger Erfüllung der Staat ein besonderes Interesse hat oder deren Durchführung auf eigene Kosten den Gemeinden nicht zugemutet werden soll²¹⁶). Das FAG 1966 NW sieht z. B. zweckgebundene Zuweisungen an Gemeinden vor für Ortsdurchfahrten und Gemeindeverbindungsstraßen (§ 13), für Verteidigungslasten und alle übrigen Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (§ 15), für Feuerschutzzwecke (§ 16), für die Beseitigung von Kriegsschäden (§ 18 Abs. 1) und zur Förderung des Neu-, Um- und Ausbaues von Schulen (§ 18 Abs. 2). Für die Folgekostenfinanzierung in neuen Städten kommen die Landeszuschüsse für Feuerschutzeinrichtungen und vor allem für den Schulbau in Betracht. Das Land Nordrhein-Westfalen hat den Gemeinden für das Jahr 1966 265 Mio DM für den Neu-, Um- und Ausbau von Schulen zur Verfügung gestellt. Dabei können die Landeszuschüsse bis zu 75 % der Gesamtbaukosten betragen. § 18 Abs. 3 FAG 1966 NW schreibt vor, daß die Gemeinden mindestens 25 % der Kosten selbst tragen müssen. In der Praxis hat das Land Nordrhein-Westfalen tatsächlich hohe Zuschüsse für den Bau von Schulen in neuen Städten gegeben. Espelkamp erhielt Zuschüsse in Höhe von 56,6 % der Gesamtbaukosten und 2,4 % Landesdarlehen, die Sennestadt erhielt

214) Vgl. Patzig: „Der kommunale Finanzausgleich“, a. a. O. Teil B, IV/55.

215) In Nordrhein-Westfalen, das fünf Neustadtprojekte zu „betreuen“ hat (Espelkamp, Sennestadt, Wulfen, Hochdahl und Meckenheim/Merl), betrugen die Mittel des Ausgleichsstocks 1965 nur 20 Mio DM, 1966 46 Mio DM. In Rheinland-Pfalz beläuft sich die Gesamtsumme des Ausgleichsstocks auf 21 Mio DM, in Baden-Württemberg auf 55,4 Mio DM; s. die jeweiligen Finanzausgleichsgesetze.

216) Vgl. Wixforth: „Die gemeindliche Finanzhoheit und ihre Grenzen“, S. 85.

Zuschüsse in Höhe von 55,5 % und Darlehen in Höhe von 14,4 % der Kosten für alle in der neuen Stadt gebauten Schulen²¹⁷⁾. Bei den neuen Städten Wulfen, Hochdahl und Meckenheim/Merl erwartet man Landeszuschüsse zu den Schulbaukosten in Höhe von 65 %²¹⁸⁾. Da die restlichen von den neugegründeten Gemeinden zu tragenden Baukosten für Schulen immer noch so hoch sind, daß sie die Finanzkraft der neuen Städte übersteigen²¹⁹⁾, gibt das Land den Gemeinden zusätzlich Zinsverbilligungszuschüsse. Mit diesen Zuschüssen können die Gemeinden den hohen Schuldendienst für die notwendige Aufnahme von Darlehen bestreiten²²⁰⁾.

Neben Zweckzuweisungen aus dem Steuerverbund werden noch zahlreiche andere Zweckzuweisungen gewährt, für die Mittel an den verschiedensten Stellen in den Landeshaushaltsplänen vorgesehen sind. Es soll hier jedoch darauf verzichtet werden, alle Titel und Kapitel der Haushaltspläne im einzelnen aufzuzählen. Erwähnt sei noch, daß z. B. Rheinland-Pfalz zweckgebundene Zuweisungen aus den Mitteln des Steuerverbundes vorsieht für kommunale Schulbauten, Turnhallen und Sportanlagen, für kommunale Wasserversorgungsanlagen, Kanalisation und Kläranlagen, für kommunale Straßen und Brücken²²¹⁾. Die Skala der zweckgebundenen Zuweisungen aus dem Steuerverbund in Hessen reicht von Zuschüssen für Schulen über Zuschüsse für den Bau von Trinkwasser- und Abwasseranlagen, für den Bau kommunaler Sportanlagen, von Bürgerhäusern und Mehrzweckhallen, für Bau, Erneuerung und Einrichtung von Krankenhäusern und Altersheimen, für kommunale Einrichtungen der Jugendhilfe bis zu Zuschüssen für den Bau von Müllbeseitigungsanlagen²²²⁾.

Die angeführten Beispiele zeigen, daß einige Bundesländer, und zwar vornehmlich Nordrhein-Westfalen, auf dem Gebiet der Finanzierung städtebaulicher Folgekosten große Anstrengungen unternehmen. Die bereitgestellten Landesmittel kommen natürlich auch neugegründeten Gemeinden zugute. Die fünf neuen Städte in Nordrhein-Westfalen Espelkamp, Sennestadt, Wulfen, Hochdahl und Meckenheim/Merl sind bzw. werden zu 15 bis 20 % ihrer Gesamtbaukosten vom Land finanziert²²³⁾. Dennoch kann dieses System der sog. Töpfchenwirtschaft²²⁴⁾ nicht befriedigen. Es ist nämlich kaum möglich, sich einen klaren Überblick über dieses „System von Aushilfen aus den verschie-

217) S. Hartz: „Kosten und Finanzierung neuer Städte in Nordrhein-Westfalen“, Gutachten im Auftrag des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen, Münster/Westf., Juli 1966, S. 191.

218) Vgl. Hartz a. a. O. S. 193.

219) Wulfen muß noch rund 19 Mio DM, Hochdahl rund 14 Mio DM und Meckenheim/Merl rund 10 Mio DM selbst aufbringen; s. Hartz a. a. O. S. 193.

220) Mündliche Auskunft von Herrn Ministerialrat Scheel, Innenministerium Düsseldorf, am 24. 3. 1966.

221) S. § 1 Abs. 4 FAG 1965 RhPf.

222) S. § 4 des hessischen Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs vom 21. 12. 1964 (GVBl. I S. 233).

223) Vgl. Hartz a. a. O. S. 227.

224) Vgl. Schleiff: „Praktische Erfahrungen bei Bau und Finanzierung neuer Ortschaften und Stadtteile in Deutschland“. In Bau und Finanzierung von neuen Ortschaften und Stadtteilen, Köln 1964, S. 33.

densten Haushaltsansätzen“²²⁵⁾ der Länder zu verschaffen. Die Wirkung der Landesmittel wird außerdem durch ihre starke Zersplitterung und enge Zweckbindung stark eingeschränkt. Nach Winter²²⁶⁾ wirken sich nachteilig auch die schematische Hergabe der Mittel, die oftmals zu geringen Beträge und ihre Einmaligkeit für ein genau bestimmtes Einzelobjekt aus. Entscheidend ist jedoch, daß die Bewilligung der Mittel im Ermessen des jeweils zuständigen Ministeriums liegt, eine neu gegründete Stadt also aus den Finanzausgleichsgesetzen der Länder und aus den Haushaltsansätzen keinen Anspruch auf Erstausrüstung herleiten kann.

c) Der Entwurf eines Städtebauförderungsgesetzes

Erstmals in Deutschland wird es möglicherweise in absehbarer Zeit ein Gesetz geben, das sich u. a. auch mit der Gründung neuer Städte befaßt. Es handelt sich um den Entwurf eines Gesetzes über die Förderung städtebaulicher Maßnahmen in Stadt und Land (Städtebauförderungsgesetz) vom 28. 5. 1965²²⁷⁾. Das Gesetz ist vom Vierten Bundestag nicht mehr verabschiedet und in den Fünften Bundestag noch nicht (Ende 1966) eingebracht worden. Im Februar 1966 hatte die Bundesregierung beschlossen, den Entwurf unverändert dem Bundestag vorzulegen. Ohne sich zu den einzelnen Sach- und Rechtsfragen des Entwurfs zu äußern, faßte jedoch das Plenum des Bundesrates am 13. Mai 1966 die Entschließung, die Bundesregierung zu bitten, das Gesetz im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht in den Bundestag einzubringen. Da auch der bis Ende 1966 amtierende Finanzminister Einwendungen gegen den Entwurf zu erheben hatte, wurde keine offizielle Stellungnahme der Bundesregierung zu der Empfehlung des Bundesrates mehr abgegeben. Wie sich die neue Bundesregierung zu dem Entwurf stellt, kann noch nicht beurteilt werden. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes ist – wenn überhaupt – frühestens zum 1. 1. 1969 zu rechnen²²⁸⁾.

Der Entwurf des Städtebauförderungsgesetzes regelt zwar in erster Linie die Sanierung städtebaulicher Mißstände, doch enthält er auch einige Vorschriften über sog. Entwicklungsmaßnahmen, worunter die Entwicklung vorhandener Ortschaften zu Ortschaften wesentlich vergrößerten Umfanges oder der Bau neuer Städte, anderer neuer Ortschaften oder neuer größerer Ortsteile zu verstehen ist²²⁹⁾. Weshalb für die Entwicklungsmaßnahmen nur wenige Regelungen getroffen worden sind, begründet der Entwurf folgendermaßen²³⁰⁾: „In der Erkenntnis, daß die örtlichen Gegebenheiten, die soziologischen Verhältnisse, die wirtschaftlichen Voraussetzungen und die kulturellen

225) Fischer-Dieskau: „**Vom Wohnungsbau zum Städtebau**“. In Der langfristige Kredit 1963, S. 495.

226) „**Finanzierungspläne im Städtebau**“. In GW 1963, S. 387.

227) Deutscher Bundestag – IV. Wahlperiode – Drucksache 3491.

228) Auskunft von Ministerialrat Dr. Tilse, Bundesministerium für Wohnungswesen und Städtebau vom 6. 12. 1966.

229) Siehe § 2 Abs. 3 des Entwurfs zum Städtebauförderungsgesetz.

230) Vgl. Begründung zu § 1 in Drucksache IV/3491 S. 21.

Bedürfnisse der durch die Entwicklungsmaßnahmen entstehenden Gemeinwesen sich weitgehend gesetzlicher Regelung entziehen und deshalb jede die Gestaltungsfreiheit einengende gesetzliche Bestimmung zu einer Gefährdung, wenn nicht sogar zu einer Fehlentwicklung führen kann, hat sich der Entwurf im Vierten Teil darauf beschränkt, nur solche Vorschriften über Entwicklungsmaßnahmen aufzunehmen, die ihre Durchführung erleichtern.“ Die Bestimmungen des Entwurfs gehen davon aus, daß die von ihnen angesprochenen Entwicklungsmaßnahmen „aus Gründen des öffentlichen Wohls, in der Regel im Rahmen der Landesplanung, also aus überörtlichen Gründen, von der Landesregierung veranlaßt“ werden ²³¹⁾. Die §§ 49 bis 61 des Entwurfs enthalten dementsprechend Vorschriften über die Erklärung eines Gebiets zum städtebaulichen Entwicklungsbereich durch die Landesregierung, darüber, wer Träger der Entwicklungsmaßnahme sein kann, welche Aufgabe der Träger hat ²³²⁾, ferner daß die von der Entwicklungsmaßnahme betroffene Gemeinde Bauleitpläne aufstellen muß, daß bei Entschädigungsleistungen Werterhöhungen infolge der Maßnahme unberücksichtigt bleiben usw. Von den übrigen, in dieser Aufzählung nicht genannten Vorschriften, die das Übernahmeverlangen eines Grundstückseigentümers betreffen und die Beteiligung des Trägers an Bodenverkehrsgenehmigungen, die Veränderungssperre, das Vorkaufsrecht der Gemeinde, die Enteignung, das Baugebot an Grundstückserwerber im Entwicklungsbereich, die Abgabenbefreiung für bestimmte Geschäfte und die Aufhebung der Erklärung zum städtebaulichen Entwicklungsbereich regeln, ist im Rahmen dieser Arbeit nur § 58 von besonderem Interesse.

Nach § 58 Abs. 1 des Entwurfs ist der Träger der Entwicklungsmaßnahme verpflichtet, Grundstücke, die er zur Vorbereitung oder Durchführung der Entwicklungsmaßnahme erworben hat und die in einem Bebauungsplan für den Entwicklungsbereich als Baugrundstücke für den Gemeinbedarf oder als Verkehrs-, Versorgungs- oder Grünflächen festgesetzt sind, der Gemeinde, soweit diese Bedarfsträger ist, unentgeltlich zu übereignen. Diese Bestimmung sieht also vor, daß die neuentstehende Gemeinde wenigstens mit dem Grund und Boden für die Erschließungs- und Versorgungsanlagen und vor allem für die kommunalen Folgeeinrichtungen unentgeltlich ausgestattet wird. Diese fortschrittliche Regelung ist sehr begrüßenswert, denn sie stellt eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen einer Stadtneugründung dar. Man denke nur an die verworrenen Eigentumsverhältnisse in Wolfsburg, Salzgitter und in fast allen neuentstandenen Flüchtlingsgemeinden ²³³⁾, die eine Angleichung der kommunalen Verhältnisse in diesen Städten an den kommunalen Standard anderer organisch gewach-

²³¹⁾ Vgl. Begründung zum Vierten Teil vor § 48 in Drucksache IV/3491 S. 36.

²³²⁾ In § 50 S. 2 heißt es dazu interessanterweise: „Er hat hierbei die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß ein lebensfähiges örtliches Gemeinwesen entsteht, das nach seinem wirtschaftlichen Gefüge und seiner bevölkerungsmäßigen Zusammensetzung dem Zweck der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme entspricht.“

²³³⁾ Vgl. hierzu die Kurzmonographien der neuen Städte im dritten Teil dieser Arbeit.

sener Städte von vergleichbarer Struktur und Größe enorm erschweren.

Nach § 58 Abs. 2 des Entwurfs zum Städtebauförderungsgesetz hat der Träger die anderen Grundstücke im Entwicklungsgebiet an Nutzungswillige zu veräußern, die glaubhaft machen, daß sie die Grundstücke entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes innerhalb angemessener Frist nutzen werden. Interessant und von Bedeutung ist der folgende Absatz 3, in dem nähere Bestimmungen über die Höhe der Grundstücksverkaufspreise getroffen sind. Dort ist vorgeschrieben, daß die Veräußerung an Nutzungswillige zwar ohne Gewinn für den Träger zu erfolgen hat, daß aber bis zur Höhe des Verkehrswertes die Aufwendungen in Rechnung zu stellen sind, die zur Vorbereitung oder Durchführung der Entwicklungsmaßnahme notwendig und von der zuständigen Landesbehörde genehmigt worden sind. Nach dieser Bestimmung sind zunächst zu berücksichtigen: die Kosten für den Erwerb der Grundstücke des Entwicklungsbereichs ²³⁴⁾, die Verwaltungskosten, die Kosten der Herstellung der baulichen und sonstigen Anlagen für den Fahr- und Fußgängerverkehr sowie für den ruhenden Verkehr, für die Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wärme und Wasser und für die Abwasserbeseitigung sowie die Kosten der Herstellung der Grünanlagen einschließlich der Spielplätze.

§ 58 Abs. 3 ist insofern von Bedeutung für das Problem der Folgelastenfinanzierung als er die gesetzliche Grundlage dafür bildet, daß die Erwerber der Baugrundstücke bis zu einer bestimmten Höhe ²³⁵⁾ neben den Erschließungskosten ²³⁶⁾ auch mit Kosten für Folgeeinrichtungen belastet werden dürfen. In der Begründung des Entwurfs zu dieser Regelung wird hervorgehoben ²³⁷⁾, daß bei Entwicklungsmaßnahmen neben der Aufschließung durch Verkehrsanlagen und Anlagen für die Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung auch Schulen, Verwaltungsgebäude, Kinderspielplätze und andere Folgeeinrichtungen gebaut und eingerichtet werden müssen. Den Erwerbern der neugebildeten, baureifen Grundstücke komme der Nutzen dieser neugeschaffenen Einrichtungen und Anlagen mittelbar oder unmittelbar in vollem Umfang zugute. Es sei daher gerechtfertigt, bei der Wiederveräußerung der erschlossenen Grundstücke die Erschließungs- und Folgekosten ²³⁸⁾ bis zur Höhe des Verkehrswertes der Grundstücke in Rech-

²³⁴⁾ Also auch die Kosten für diejenigen Grundstücke, die der Träger unentgeltlich an die Gemeinde zu übereignen hat.

²³⁵⁾ Grenze ist der Verkehrswert, der nach dem Wert vergleichbarer Grundstücke in vergleichbaren Gebieten zu bestimmen ist.

²³⁶⁾ Gemeint ist hier der weitere Erschließungsbegriff des § 123 BBauG.

²³⁷⁾ Vgl. Begründung zum Vierten Teil vor § 48 Drucksache IV/3491, S. 37.

²³⁸⁾ In der Begründung heißt es zwar anstelle von „Erschließungs- und Folgekosten“, „Aufschließungskosten“. Es scheint sich hierbei jedoch um ein Versehen zu handeln, da unmittelbar vorher außer von Erschließungsanlagen im weiteren Sinne auch von Folgeeinrichtungen die Rede ist und der Begriff „Aufschließung“ nicht auch die Schaffung von Folgeeinrichtungen umfaßt, sondern lediglich gleichzusetzen ist mit dem weiteren Begriff der Erschließung im Sinne des § 123 BBauG. Nachdem das BBauG nur noch von „Erschließung“ spricht, sollte man den veralteten Begriff „Aufschließung“ überhaupt nicht mehr verwenden.

nung zu stellen und dadurch die neuen Eigentümer in gewissem Umfang an den Kosten der Maßnahme zu beteiligen.

Die im § 58 Abs. 3 vorgesehene Regelung ist deshalb besonders zu begrüßen, weil durch sie ein unsicherer Rechtszustand beseitigt werden wird. Auf Grund verschiedener Gerichtsurteile zur Frage von vertraglich vereinbarten Folgelastenbeiträgen zugunsten einer Gemeinde könnte nämlich zweifelhaft sein, ob es ohne gesetzliche Grundlage zulässig ist, bei Grundstücksveräußerungen den Preis so hoch anzusetzen, daß dadurch auch die Kosten für Folgeeinrichtungen teilweise gedeckt werden ²³⁹⁾. Ob allerdings § 58 Abs. 3 die Folgelastenfinanzierung tatsächlich erleichtern wird, ist eine ganz andere Frage, die eher skeptisch zu beurteilen sein dürfte. Die zulässige Höchstgrenze des Grundstücksverkaufspreises ist nämlich der Verkehrswert. Da die Folgekosten erst als letzte preisbildende Kosten berücksichtigt werden dürfen, wird kaum ein Spielraum bleiben, der die Umlage von Folgekosten gestattet. Um eine Vorstellung über die Höhe der zu erwartenden Grundstückspreise zu vermitteln, mögen als Beispiele die neuen Städte Wulfen, Hochdahl und Meckenheim/Merl dienen. Die reinen Grundstücksverkaufspreise würden nach genauen Berechnungen in Wulfen rund 17 DM/qm, in Hochdahl rund 25 DM/qm und in Meckenheim/Merl rund 23 DM/qm betragen ²⁴⁰⁾. Hierzu kommen die anteiligen Planungs- und Erschließungskosten, die den Endpreis auf etwa 40 bis 70 DM/qm ansteigen lassen. Ein durchschnittlicher Verkaufspreis kann nicht angegeben werden, da die Preise je nach der vorgesehenen Nutzung der Flächen und ihrer Lagequalität zusätzlich differenziert werden ²⁴¹⁾. Mit diesen Grundstückspreisen dürfte bereits der Verkehrswert erreicht sein, so daß kaum noch die Möglichkeit für die Umlage von Folgekosten bleibt.

Der zweite Teil des Entwurfs zu einem Städtebauförderungsgesetz sieht in den §§ 6 bis 11 Vorschriften über die Förderung städtebaulicher Maßnahmen durch den Bund vor, nachdem § 1 Abs. 1 den allgemeinen Grundsatz aufgestellt hat, daß Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände städtebauliche Maßnahmen in Stadt und Land im Rahmen ihrer Zuständigkeit nach Maßgabe dieses Gesetzes fördern sollen. Die Bestimmungen über die Beteiligung des Bundes an der Förderung sind jedoch enttäuschend, wenn man von ihnen eine Hilfe zur Lösung des Problems der Folgelastenfinanzierung erwartet. In § 6 Abs. 1 heißt es lediglich, der Bund beteilige sich an der Förderung städtebaulicher Maßnahmen i. S. von § 2, soweit dies der Erfüllung von Bundesaufgaben diene, durch

²³⁹⁾ Vgl. hierzu die Ausführungen im zweiten Teil dieser Arbeit unter II, 5, insbesondere das Urteil des OLG München vom 26. 11. 1964 (nicht veröffentlicht).

²⁴⁰⁾ Die durchschnittlichen Quadratmeterpreise, zu denen die Entwicklungsgesellschaften als Träger der Stadtgründungen die erforderlichen Grundstücksflächen erwerben konnten, lagen bei 5 DM in Wulfen, 13,20 in Hochdahl und 12,88 DM in Meckenheim/Merl; vgl. Hartz a. a. O. S. 134, Tabelle 27. Die oben genannten höheren Verkaufspreise ergeben sich daraus, daß etwa 55 % der Flächen (Gemeinbedarfsflächen) lastenfrei an die Städte übergehen sollen, die Kosten für ihren Erwerb also aus dem Verkaufserlös der übrigen Flächen mitgetragen werden müssen.

²⁴¹⁾ Vgl. Hartz a. a. O. S. 177.

1. die Bereitstellung von Haushaltsmitteln,
2. die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen und
3. die Überlassung von Grundstücken als Bauland, Austauschland oder Ersatzland.

Voraussetzung für eine Förderung durch den Bund ist also das Vorliegen einer Bundesaufgabe. Die Begründung des Entwurfs²⁴²⁾ nennt einige Gesichtspunkte, nach denen Bundesaufgaben bei den vom Entwurf angesprochenen städtebaulichen Maßnahmen in Betracht kommen können. Dort sind genannt: der Wohnungsbau, Maßnahmen zur Verwirklichung der Bundesraumordnung, die Erfüllung gesamtdeutscher Aufgaben und solche Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen, bei denen die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes, die nationale Repräsentation, der Gesichtspunkt der Ressortforschung oder andere gesamtstaatliche Gründe, die sich insbesondere aus dem Sachzusammenhang mit anderen Bundesaufgaben ergeben können, eine Rolle spielen. Eine Förderung durch den Bund beim Bau einer neuen Stadt ist hiernach kaum zu erwarten, wenn man einmal von der hier nicht interessierenden Wohnungsbauförderung absieht. Darüber hinaus enthält § 1 Abs. 2 noch die Sicherungsklausel, daß Rechtsverpflichtungen oder Rechtsansprüche hinsichtlich der finanziellen Förderung städtebaulicher Maßnahmen durch das Städtebauförderungsgesetz nicht begründet werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der Entwurf zu einem Städtebauförderungsgesetz das Problem der Folgelastenfinanzierung nur am Rande in seinem § 58 angesprochen und dort nur insoweit geregelt hat, als auch Folgekosten — nach allen anderen Kosten — anteilig auf die Grundstücksverkaufspreise bis zur Grenze des Verkehrswertes aufgeschlagen werden dürfen. Daß dadurch die Finanzierung der Folgeeinrichtungen nicht gelöst werden kann, wurde dargelegt. Der Bund selbst hat sich leider nicht verpflichtet, hier helfend einzuspringen. Selbst die Möglichkeiten einer freiwilligen Förderung durch den Bund sind kaum erkennbar. So ist der Entwurf zwar hinsichtlich seiner organisatorischen Vorschriften, die in erster Linie die Bodenordnungsmaßnahmen beim Bau neuer Städte erleichtern werden, zu begrüßen, muß aber hinsichtlich seiner finanziellen Regelungen, insbesondere was die Folgeeinrichtungen angeht, als enttäuschend bezeichnet werden.

M. E. würde es sich empfehlen, in den Entwurf zu einem Städtebauförderungsgesetz eine Vorschrift aufzunehmen, die die Finanzierung der notwendigen Folgeeinrichtungen sicherstellt. Zu denken wäre an eine Bestimmung, die den Rechtsgedanken der §§ 17 AnsG, 6 LBG und des Art. 106 Abs. 7 GG in einer Synthese zusammenfaßt und die nur subsidiäre Verpflichtung des Veranlassers betont. Als Diskussionsgrund-

²⁴²⁾ Drucksache IV/3491, zu § 6.

lage würde ich deshalb etwa folgende Regelung als § 58 a des Städtebauförderungsgesetzes vorschlagen:

§ 58 a

Wird eine Entwicklungsmaßnahme erkennbar von einem Dritten veranlaßt, insbesondere vom Staat, einer Gemeinde oder einem Wirtschaftsunternehmen, so hat sich der Dritte insoweit an den Kosten der notwendig werdenden Folgeeinrichtungen zu beteiligen, als die eigene Finanzkraft der von der Entwicklungsmaßnahme betroffenen Gemeinde nicht ausreicht. Die primär verpflichtete Gemeinde hat alle Kreditmöglichkeiten auszuschöpfen und dabei eine Verschuldung auf sich zu nehmen, die nicht mehr als den doppelten Betrag der Pro-Kopf-Verschuldung vergleichbarer Gemeinden im Landesdurchschnitt ausmacht.

4. § 16 Abs. 2 Steueranpassungsgesetz

Nach § 16 Abs. 2 des Steueranpassungsgesetzes vom 16. 10. 1934 (RGBl. I S. 925) ist es möglich, die am Stadtaufbau beteiligten Firmen von Anfang an auch dann in der neuen Gemeinde gewerbsteuerpflichtig zu machen, wenn sie ihre Hauptniederlassungen an einem anderen Ort haben. Durch diese Maßnahme können der neuen Stadt schon zur Zeit ihres Aufbaus Einnahmen gesichert werden, die einen Haushaltsüberschuß abwerfen. Dieser Überschuß kann zur teilweisen Finanzierung der Folgeeinrichtungen eingesetzt werden.

Der Vorschlag, § 16 Abs. 2 Steueranpassungsgesetz zur Erleichterung der Folgelastenfinanzierung in neuen Städten nutzbar zu machen, stammt von der (inzwischen aufgelösten) Forschungs- und Planungsgemeinschaft für Stadtentwicklung in Hannover. Für das gescheiterte Projekt Heitlingen, eine Trabantenstadt bei Hannover, hat sie genaue Berechnungen über die Höhe der zu erwartenden Steuereinnahmen angestellt²⁴³). Danach wären in der für 25 000 Einwohner geplanten Stadt Heitlingen rund 5 Mio DM in der Aufbauzeit an Gewerbesteuern von den Baufirmen angefallen²⁴⁴), die als Haushaltsüberschuß für die Folgelastenfinanzierung mit eingesetzt werden sollten. Auch Hübötter weist in seiner Dissertation „Rechts- und Organisationsfragen beim Bau neuer Gemeinden in der Bundesrepublik“²⁴⁵) auf die Möglichkeit des § 16 Abs. 2 Steueranpassungsgesetz hin.

Erstaunlicherweise ist dieser Vorschlag, die Steuergesetzgebung zugunsten der neuen Stadt auszunutzen, bisher nirgends befolgt worden. Dabei ist der Tatbestand, der erfüllt sein muß, bei den neuen Städten eindeutig gegeben. Nach dem Gewerbesteuergesetz in der zur Zeit

²⁴³) Vgl. die Schrift „**Neue Stadt Heitlingen. Baustufen — Investitionskosten — Finanzierung**“. Hannover 1960, Anhang S. XVII bis XX.

²⁴⁴) Wobei schon die Gewerbesteuerausgleichszahlungen von Heitlingen als Betriebsgemeinde an die umliegenden Orte als Wohngemeinden berücksichtigt sind.

²⁴⁵) Hamburg 1962, S. 159 Anm. 190.

geltenden Fassung vom 31. 7. 1963 (BGBl. I S. 567) sind Unternehmen überall dort gewerbesteuerpflichtig, wo sich eine Betriebsstätte von ihnen befindet (§ 4 Gewerbesteuergesetz). Da ein Unternehmen nicht höher besteuert werden darf, wenn es in verschiedenen Orten Betriebsstätten hat, wird im sog. Gewerbesteuerzerlegungsverfahren vom zuständigen Finanzamt der einheitliche Gewerbesteuermeßbetrag auf mehrere hebungsberechtigte Gemeinden zerlegt (§ 28 Gewerbesteuergesetz). Durch die Zerlegung wird erreicht, daß alle Gemeinden, in denen sich Betriebsstätten eines Unternehmens befinden, nach Maßgabe ihrer Hebesätze Gewerbesteuer erheben können. § 16 Steueranpassungsgesetz bestimmt nun, wann eine Betriebsstätte im Sinn der Steuergesetze vorliegt. Nach § 16 Abs. 2 Nr. 3 gelten als Betriebsstätte Bauausführungen, wenn die Dauer der einzelnen Bauausführungen oder mehrerer ohne Unterbrechung aufeinanderfolgender Bauausführungen in einer Gemeinde sechs Monate überstiegen hat oder voraussichtlich übersteigen wird. Hiernach ist also nicht auf die einzelne Bauausführung gesondert abzustellen, sondern sämtliche in einer Gemeinde vorhandenen und ohne Unterbrechung aufeinanderfolgenden Bauausführungen sind als Einheit zu behandeln²⁴⁶). Bei Neustadtprojekten der hier zur Rede stehenden Art sind diese Voraussetzungen zweifellos gegeben.

5. Vertragliche Vereinbarungen über die Erstausrüstung einer neuen Stadt

Es ist durchaus denkbar und wird auch praktiziert, daß der Veranlasser einer neuen Stadt dieser freiwillig im Wege vertraglicher Vereinbarung Folgelastenbeiträge zahlt oder die neue Gemeinde selbst mit den erforderlichen Folgeeinrichtungen ausstattet. Man muß jedoch solche Verträge rechtlich unterschiedlich beurteilen, je nachdem welche Vertragsparteien sich gegenüberstehen. Zwei Fallgruppen sind zu unterscheiden:

1. Vertragspartner der auszubauenden Gemeinde kann selbst eine Stadt sein, die innerhalb ihrer kommunalen Grenzen keine Flächen mehr zur Verfügung hat, um weitere in die Stadt strebende Menschen unterbringen zu können.
2. Ein privater Unternehmer, meist ein großes Wohnungsunternehmen, will eine kleine Landgemeinde zu einer Klein- oder Mittelstadt ausbauen und verpflichtet sich der Gemeinde gegenüber, die Finanzierung der erforderlichen Folgeeinrichtungen selbst zu übernehmen, so daß die Gemeinde keine zusätzlichen Folgelasten zu tragen hat.

²⁴⁶) Vgl. auch Kühn: „**Komm. zur Reichsabgabenordnung**“, 5. Auflage Stuttgart 1958, § 16.

Als Beispiel sei hier das Bauvorhaben „Auf der Horst“ der Stadt Hannover angeführt. Es handelt sich hierbei um eine Wohnsiedlung für rund 10 000 Einwohner, die über die Stadtgrenzen Hannovers weit hinausgeht und mit ihrem Schwerpunkt auf dem Gebiet der Gemeinden Havelse und Garbsen liegt. Das Vorhaben soll einheitlich ohne Rücksicht auf bestehende Gemeindegrenzen durchgeführt, jedoch nicht zu einem kommunalrechtlich selbständigen Gemeinwesen werden. Die Stadt Hannover hat 1963 mit den beiden genannten Gemeinden und dem Landkreis Neustadt a. Rbge. einen Vertrag geschlossen, wonach Hannover von den über 3000 zu errichtenden Wohnungen rund 97 % selbst belegen kann. Als Gegenleistung hat sich Hannover verpflichtet, „die Kosten der kommunalen Erstausrüstung der gesamten neuen Siedlung mit öffentlichen Einrichtungen zu übernehmen“²⁴⁷⁾. Die Verpflichtung Hannovers erstreckt sich nur auf die Übernahme der einmaligen Investitionskosten, so daß die Gemeinden Havelse und Garbsen die späteren laufenden Folgekosten für Personal, Betrieb und Unterhaltung der Anlagen und Einrichtungen selbst tragen müssen. Diese Regelung rechtfertigt sich daraus, daß die Stadt Hannover auch dann die erforderlichen Folgeeinrichtungen hätte schaffen müssen, wenn die Wohnsiedlung innerhalb der Stadtgrenzen läge, andererseits aber die beiden kleinen Stadtrandgemeinden durch den Bevölkerungszuwachs in den Genuß neuer Steuerquellen und höherer Schlüsselzuweisungen kommen, so daß sie auch die laufenden Folgekosten allein tragen können. Folgende Anlagen und Einrichtungen hat die Stadt Hannover auf eigene Kosten²⁴⁸⁾ zu errichten:

1. zwei Volksschulen mit je 13 Klassen
2. zwei Kindertagesstätten
3. eine Bücherei
4. eine Altenstätte
5. einen Friedhof
6. eine Bedürfnisanstalt
7. ein Unterdepot für Straßenreinigung
8. die gesamten gemeindlichen Erschließungsanlagen, insbesondere alle Straßen, Wege, Plätze, Parkflächen und Grünanlagen der Siedlung, ferner sämtliche Kanalisationsanlagen für 10 000 Einwoh-

247) Vgl. die Erläuterungen zu dem interkommunalen Vertrag über das Siedlungsprojekt „Auf der Horst“ zwischen der Landeshauptstadt Hannover, den Gemeinden Havelse und Garbsen und dem Landkreis Neustadt a. Rbge vom 22. 7. 1963, S. 3.

248) Im Vertrag haben die Gemeinden Havelse und Garbsen die Nebenpflicht übernommen, alle geeigneten Anträge bei den zuständigen Bundes- und Landesbehörden auf Zuschüsse und Darlehen für das Projekt zu stellen und die bewilligten Mittel an die Stadt Hannover weiterzuleiten. Außerdem haben sich die beiden Gemeinden, die auch von sämtlichen Erschließungskosten freigestellt sind, verpflichtet, die Grundstückseigentümer in ihrem Gebiet zu Erschließungsbeiträgen nach dem BBauG und zu Beiträgen für den Bau von Entwässerungsanlagen heranzuziehen und das Geld an Hannover abzuführen.

ner und alle Anlagen der Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung

9. weitere nicht beitragsfähige Anlagen der äußeren Erschließung, darunter eine Kanalbrücke, Verbindungsstraßen, Spielplätze und Verkehrsregelungsanlagen
10. zwei Sportanlagen
11. Polizeiruf- und Feuermeldeanlagen
12. ein Grundstück für eine spätere gemeinsame Verwaltungseinrichtung

Ein solcher koordinationsrechtlicher öffentlich-rechtlicher Vertrag²⁴⁹⁾, der zwischen zwei Hoheitsträgern im Gleichordnungsverhältnis abgesprochen wird, begegnet keinerlei rechtlichen Bedenken. Die Musteratzung des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung über Planungsverbände nach § 4 BBauG²⁵⁰⁾ schreibt sogar eine vertragliche Regelung zwischen den Verbandsmitgliedern über die Verteilung der Folgekosten vor²⁵¹⁾.

Zu 2.:

Verträge zwischen Privatpersonen und -gesellschaften und Gemeinden, in denen sich die Bauherren oder Unternehmer der Gemeinde gegenüber verpflichten, bestimmte Leistungen für Folgeeinrichtungen zu erbringen, sind dagegen bisher von der Rechtsprechung überwiegend für unzulässig und daher unwirksam beurteilt worden.

Wegen dieser unsicheren Rechtslage wird möglicherweise ein Trabantentadtprojekt bei München, dessen Initiator ein privates Wohnungsunternehmen ist, scheitern. Denn der Landrat des Landkreises München hat gegen das Vorhaben sein Veto eingelegt, da die beiden Dorfgemeinden, auf deren Gebiet die Trabantentadt errichtet werden soll, die Investitionskosten für die erforderlichen Folgeeinrichtungen unter keinen Umständen aus eigener Leistungskraft aufbringen könnten²⁵²⁾.

Es handelt sich bei der erwähnten Planung um eine Großsiedlung für etwa 28 000 Menschen auf dem Gebiet der unmittelbar aneinander-

249) Vgl. hierzu Scheerbarth: „Das allgemeine Bauordnungsrecht“, a. a. O. § 61, S. 93 ff.
250) Köln 1963.

251) § 5 dieser Satzung lautet:

(1) Haben Planungen des Verbandes für ein oder mehrere Verbandsmitglieder mit Rücksicht auf die Ziele des Planungsverbandes erhöhte Aufwendungen durch Änderung der Gemeindeverhältnisse zur Folge und stehen diesen keine erhöhten allgemeinen oder besonderen Einnahmen gegenüber, so sind die daraus entstehenden Folgekosten auszugleichen, soweit nicht ein solcher Ausgleich bereits von dritter Seite bewirkt wird. Der Ausgleich ist zwischen den beteiligten Verbandsmitgliedern durch Vertrag zu regeln. Der Planungsverband unterbreitet dafür Vorschläge.

(2) Beschlüsse über einen Bauleitplan, der erhöhte Aufwendungen für eine oder mehrere Gemeinden i. S. des Abs. 1 zur Folge hat, dürfen nur gefaßt werden, wenn zugleich das Aufbringen der Folgekosten geregelt ist.

(3) Das Aufbringen der Folgekosten kann auch durch Vertrag zwischen den beteiligten Verbandsmitgliedern und einem Dritten geregelt werden.

252) Vgl. hierzu Martin Urban: „Trabantentadt in ungünstiger Rechtslage“. In Süddeutsche Zeitung vom 11./12. Juni 1966.

grenzenden Gemeinden Heimstetten und Kirchheim. In den beiden Dörfern, die ca. 17 km östlich vom Münchener Stadtzentrum liegen, leben heute (1966) etwa je 700 Einwohner. Jede Gemeinde soll auf die Größe von 14 000 Einwohnern ausgebaut werden und kommunalrechtlich selbständig bleiben ²⁵³⁾. Träger dieser geplanten Siedlung ist die „Bremer Treuhandgesellschaft für Wohnungsbau mbH“. Diese Gesellschaft ist bereit, den Gemeinden Heimstetten und Kirchheim vertraglich zuzusichern, daß alle erforderlichen Erschließungsanlagen und Folgeeinrichtungen geschaffen werden, ohne daß die Gemeinden hierdurch — abgesehen von den laufenden Folgekosten — finanzielle Lasten zu tragen hätten. Das Wohnungsunternehmen will alle diese Kosten, deren Höhe im Auftrage der beiden Gemeinden von dem Bayerischen Prüfungsverband Öffentlicher Kassen in dem genannten Gutachten überschlägig ermittelt wurde, über die Grundstückspreise finanzieren. Während der Wohnungsbau 600 Mio DM kosten wird, werden nach den Ermittlungen im Gutachten rund 78 Mio DM für die Erschließung und rund 34 Mio DM für Folgeeinrichtungen ²⁵⁴⁾ investiert werden müssen. Die Bremer Treuhandgesellschaft erkennt die Höhe der geschätzten Investitionsausgaben an. Sie hat in ihrem Finanzierungsplan ein Punktebewertungssystem entwickelt, wonach die Gesamtkostensumme der Folgeeinrichtungen und der Erschließungsanlagen von rund 112 Mio DM auf die unterschiedlich genutzten Flächen verteilt wird. Danach ergeben sich folgende Belastungen pro Quadratmeter Grundstücksfläche ²⁵⁵⁾: 28,40 DM für die Wohnbauten, zwischen 42 und 65 DM für Ladengeschäfte ²⁵⁶⁾, zwischen 39 und 44 DM für Gaststätten, 42 DM für Kinos, zwischen 55 und 58 DM für freie Berufe, zwischen 54 und 72 DM für Handwerksbetriebe, zwischen 42 und 83 DM für Tankstellen und zwischen 24 und 25 DM für Industriebetriebe ²⁵⁷⁾.

Rechnet man zu diesen Belastungen die Kosten für den Grunderwerb hinzu, die in dem Gutachten des Bayerischen Prüfungsverbandes Öffentlicher Kassen ²⁵⁸⁾ auf 20 DM/qm geschätzt werden, so ergeben sich Grundstückspreise, die zwischen 44 und 103 DM pro Quadratmeter liegen. Ob diese sehr hohen Belastungen von den zukünftigen Grundstückseigentümern getragen werden können, bzw. ob sich bei diesen Preisen überhaupt genügend Interessenten finden werden, die in die „neue Stadt“ ziehen wollen ²⁵⁹⁾, dürfte zweifelhaft sein, soll hier aber

²⁵³⁾ Vgl. hierzu das nichtveröffentlichte Gutachten des Bayerischen Prüfungsverbandes Öffentlicher Kassen, München, über die voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen einer neuen Großsiedlung in den Gemeinden Heimstetten und Kirchheim, vorgelegt am 14. Februar 1966 im Auftrage der beiden Gemeinden, S. 24.

²⁵⁴⁾ Geplant sind je ein Rathaus, Volksschulen, Schulsportanlagen, je ein Altersheim, Kindergärten, je ein Bauhof, Feuerlöscheinrichtungen, ein Schwimmbad in Kirchheim und je ein Friedhof.

²⁵⁵⁾ Ohne Berücksichtigung der Kosten für den Grunderwerb.

²⁵⁶⁾ Differenziert nach der Lage.

²⁵⁷⁾ Um einen Anreiz zur Ansiedlung von Industrie zu schaffen, sollen die Flächen für industrielle Zwecke relativ gering belastet werden. Wegen der überragenden Bedeutung der Gewerbesteuer als der Haupteinnahmequelle der Gemeinden müssen auch die neuen Städte darauf bedacht sein, genügend Industriebetriebe anzusiedeln.

²⁵⁸⁾ a. a. O. S. 121.

²⁵⁹⁾ Die Grundstückspreise werden sich natürlich in hohen Mieten niederschlagen.

nicht näher untersucht werden. Das Gutachten des Bayerischen Prüfungsverbandes, das auf Grund eingehender Berechnungen anhand der zukünftigen Haushaltslage von Kirchheim und Heimstetten eine Darlehensaufnahme beider Gemeinden zusammen für unrentierliche Zwecke von höchstens 7,4 Mio DM für vertretbar hält²⁶⁰⁾, kommt zusammenfassend zu dem Ergebnis, „daß in finanzieller Hinsicht dann keine Bedenken gegen die Errichtung der Großsiedlung bestehen dürften, wenn

- a) der Darlehensbedarf der Gemeinden soweit eingeschränkt werden kann, daß sich der Schuldendienst in den Grenzen der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden hält und
- b) Leistungen der Bauträger in rechtlich einwandfreier und verbindlicher Form festgelegt werden“²⁶¹⁾.

Aber gerade die Schwierigkeit, mit dem Träger des Projekts eine rechtsverbindliche Vereinbarung über die Finanzierung der Folgeeinrichtungen und derjenigen Erschließungsanlagen, für die keine Beiträge oder Anschlußgebühren erhoben werden können, zu schließen, hat das Landratsamt des Landkreises München als Kommunaufsichtsbehörde veranlaßt, Bedenken gegen den geplanten Ausbau von Kirchheim und Heimstetten anzumelden. Schon am 28. 4. 1964 hat das Landratsamt in einem Schreiben an die Regierung von Oberbayern hierzu folgendes ausgeführt²⁶²⁾: „Die Bremer Treuhandgesellschaft erklärt sich im Schreiben vom 1. 4. 1964 gegenüber dem Landratsamt bereit, hinsichtlich der Erschließungs- und Nachfolgelasten verbindliche Zusicherungen abzugeben. Diese Zusicherungen haben aber in keiner Weise Rechtswirkung.“

Vor denselben rechtlichen Schwierigkeiten steht die GeWoGe Ludwigshafen (Gemeinnütziges Wohnungsunternehmen GmbH), eine Tochtergesellschaft der BASF (Badische Anilin- und Soda-Fabrik), die als Hauptträger die 1900 Einwohner zählende Landgemeinde Birkenheide bei Ludwigshafen zu einer Kleinstadt von 15 000 Einwohnern ausbauen will. In der neuen Stadt sollen vornehmlich Angestellte und Arbeiter der BASF Wohnung finden. Ein Städtebauwettbewerb brachte die Bebauungsidee, die Grundlage für den Bebauungsplan sein wird. Die GeWoGe ist noch damit beschäftigt, die Gesamtkosten des Vorhabens zu ermitteln, um dann mit der Gemeinde zu einer vertraglichen Abmachung zu kommen²⁶³⁾. Wie dieser Vertrag lauten wird, ist bis jetzt noch nicht bekannt. Doch fällt es nicht schwer vorauszusagen, daß die GeWoGe der Dorfgemeinde Birkenheide vertraglich zusichern wird, daß sie keinerlei Lasten hinsichtlich der Folgeeinrichtungen und Erschließungsanlagen zu tragen haben wird.

²⁶⁰⁾ a. a. O. S. 125.

²⁶¹⁾ a. a. O. S. 126.

²⁶²⁾ Zitiert im Gutachten des Bayerischen Prüfungsverbandes Öffentlicher Kassen a. a. O. S. 25.

²⁶³⁾ Schriftliche Auskunft der GeWoGe vom 21. 6. 1966.

Inwiefern sollen nun solche Verträge rechtsunwirksam sein? Anlaß zu rechtlichen Bedenken geben eine Reihe von Urteilen ordentlicher Gerichte, die Verträge für nichtig erklärt haben, in denen sich Bauherrn oder Unternehmer einer Gemeinde gegenüber verpflichtet haben, bestimmte Folgelastenbeiträge zu zahlen, um dadurch die Ausweisung von Grundstücken als Bauland zu erreichen.

Das Landgericht München II²⁶⁴⁾ führt hierzu aus, daß die Gemeinde sich bei Aufstellung eines Bebauungsplanes nur von sachlichen Gesichtspunkten leiten lassen dürfe. Deshalb dürften lediglich Gründe der geordneten Entwicklung des Gemeindegebietes ausschlaggebend sein dafür, ob Grundstücke in den Bebauungsplan einbezogen werden oder nicht. Finanzielle Gesichtspunkte der Gemeinde müßten hierbei ausscheiden. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung erlaube es der Gemeinde nicht, ohne Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden in ihrem öffentlich-rechtlichen Aufgabenkreis Entgelte im weitesten Sinn zu verlangen. Die Rechtsprechung des BGH bestätige diese Auffassung. Danach dürfte eine Behörde ohne gesetzliche Ermächtigung die Erfüllung ihrer amtlichen Aufgaben, insbesondere einen in ihrem Ermessen stehenden hoheitlichen Verwaltungsakt, nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen des Gesuchstellers abhängig machen. Ein Verstoß gegen diesen Grundsatz mache in der Regel einen auf die Gewährung solcher Gegenleistungen gerichteten Vertrag nichtig. Hilfsweise sei noch zu bedenken, daß die Vereinbarung auch wegen Formmangels gemäß § 518 BGB unwirksam wäre. Von Seiten des Beklagten liege nämlich das Versprechen einer unentgeltlichen Zuwendung vor, die zu ihrer Gültigkeit der gerichtlichen oder notariellen Beurkundung bedurft hätte.

Das Landgericht Hannover²⁶⁵⁾ hat Vereinbarungen über die Zahlung von sog. Kulturbeiträgen²⁶⁶⁾ als sittenwidrig und daher nach § 139 BGB nichtig bezeichnet. Die Gemeinde habe ihre Machtstellung als Genehmigungsbehörde²⁶⁷⁾ ausgenutzt, um die Beklagten zur Leistung von Beiträgen zu verpflichten, die in Gesetzen oder in einer Satzung keine Grundlage hätten.

Das OLG Celle²⁶⁸⁾ hält eine Vereinbarung über die Zahlung von „Kulturbeiträgen“ – ebenso wie das Landgericht München II – wegen Verstoßes gegen ein Verbotsgesetz gemäß § 134 BGB für nichtig. Das

²⁶⁴⁾ Urteil vom 1. 2. 1962 in BayVBl 1962, S. 251.

²⁶⁵⁾ Urteil vom 6. 3. 1962 in KStZ 1964, S. 43.

²⁶⁶⁾ In Niedersachsen hat sich die unpassende (da zu enge) Bezeichnung „Kulturbeiträge“ anstelle von Folgelastenbeitrag eingebürgert.

²⁶⁷⁾ Das Urteil geht irrigerweise davon aus, daß die Gemeinde Baugenehmigungsbehörde gewesen sei. Wohnsiedlungs-, Ansiedlungs- und Baugenehmigungsbehörde war jedoch der Landkreis.

²⁶⁸⁾ Urteil vom 4. 3. 1964 in Die Niedersächsische Gemeinde 1964, S. 11. Das OLG hatte denselben Sachverhalt zu beurteilen wie das Landgericht Hannover. Die Prozeßvertreter der klagenden Gemeinde hatten die Berufungsfrist gegen das Urteil des Landgerichts Hannover versäumt. Daraufhin forderte die Gemeinde von den Anwälten Schadensersatz. Das LG Hannover wies die Klage ab, weil die Berufung keinen Erfolg gehabt hätte. Aber auch das OLG Celle hat die Schadensersatzklage abgewiesen.

Verbotsgesetz, gegen das die klagende Gemeinde verstoßen habe, sei das sog. Kopplungsverbot, wonach hoheitliche Entschließungen nicht mit wirtschaftlichen Gegenleistungen, für die eine gesetzliche Ermächtigung fehle, verknüpft werden dürften. Die hoheitliche Maßnahme der Klägerin sei darin zu erblicken, daß sie ihre gewichtigen Bedenken gegen die Art der Bebauung aufgegeben und das Bauvorhaben gegen das Versprechen zur Zahlung von Folgelastenbeiträgen zu fördern versprochen habe. Ein Ausnahmefall zulässiger Verknüpfung liege nicht vor. Nur dann werde nicht gegen das Kopplungsverbot verstoßen, wenn eine gesetzliche Grundlage für den Anspruch auf die wirtschaftliche Gegenleistung bestehe, so daß der Leistende bei einer rechtsgeschäftlichen Verbindung hoheitlicher und fiskalischer Maßnahmen im Endergebnis nicht schlechter gestellt werde, und wenn außerdem die Gegenleistung in einem inneren Zusammenhang mit der hoheitlichen Amtshandlung stehe. Der Klägerin habe ein gesetzlicher Anspruch auf Zahlung von Folgelastenbeiträgen nicht zugestanden. Zwar hätten von der Beklagten nach § 17 pr. AnsG Ansiedlungsleistungen verlangt werden können, doch wäre für ihre Festsetzung der Landkreis zuständig gewesen. Deshalb sei das Verlangen der Klägerin nach wirtschaftlichen Gegenleistungen „kompetenzmäßig“ nicht gedeckt.

Das OLG München²⁶⁹⁾ hat einen anders liegenden Fall ebenfalls zuungunsten der Gemeinde entschieden. Dort hatte die klagende Gemeinde Grundstücke an Gemeindebürger zur Bebauung mit Eigenheimen im sozialen Wohnungsbau verkauft. Von den Beklagten verlangte und erhielt die Gemeinde neben dem normalen Grundstückspreis „zum Ausgleich dafür, daß sie in die Gemeinde zuziehen, 4000 DM für entstandene Nachfolgelasten“. Außerdem wurde im Kaufvertrag vereinbart, daß die Einliegerwohnung der Beklagten nur an eine ortsansässige Familie vermietet werden dürfe. Bei Verstoß hiergegen hatten die Beklagten „als weitere Nachfolgelasten pro auswärtiger Familie 4000 DM“ an die Klägerin zu zahlen. Als später ein auswärtiger Mieter einzog, kam es zum Streit. Das OLG hält die Verpflichtung der Beklagten zur Zahlung von 4000 DM „weitere Nachfolgelasten pro auswärtiger Familie“ wegen Verstoßes gegen § 134 BGB für nichtig. Die Klägerin könne nicht privatrechtliche Verträge, auf Grund deren sie Einnahmen erziele, nach ihrem Belieben gestalten, sondern sie sei dabei an verfassungsrechtliche und gesetzliche Schranken gebunden. Die Gemeinde nehme mit privatrechtlichen Grundstücksverträgen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus gleichzeitig hoheitliche Aufgaben — nämlich die Förderung des Wohnungsbaus — wahr und sei daher bei der Gestaltung der entsprechenden Verträge den Bindungen des öffentlichen Rechts unterworfen. Für die Fälle öffentlicher „Wohltaten“ — hier der Verteilung von knappem und billigem Bauland — werde die Einhaltung des Gleichheitssatzes und die Berücksichtigung des Sozialstaatsprinzips gefordert. Die Inanspruchnahme

²⁶⁹⁾ Urteil vom 26. 11. 1964 — 1 a U 1715/64 — nicht veröffentlicht.

neu zuziehender Bürger für Folgekostenbeiträge in ungewisser Höhe verstoße aber gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gemeindebürger, der es den Gemeinden nicht gestatte, im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit — auch der fiskalischen — Gemeindeangehörige ohne zureichenden Grund und vor allem ohne zureichenden Maßstab ungleich zu behandeln. Die Unwirksamkeit der streitigen Vertragsbestimmung ergebe sich auch aus einem Verstoß gegen die Vorschriften des Zweiten Wohnungsbaugesetzes. § 89 Abs. 1 schreibe nämlich vor, daß die Gemeinden geeignete ihnen gehörende Grundstücke als Bauland für den Wohnungsbau zu angemessenen Preisen zur Verfügung zu stellen hätten. Deshalb dürfe die Abgabe von Bauland für den sozialen Wohnungsbau von der Gemeinde nicht dazu ausgenutzt werden, vertragliche Zusagen zu erhalten, auf die sie — gesetzlich — keinen Anspruch habe.

Im Schrifttum ²⁷⁰⁾ wird diese Rechtsprechung fast einhellig abgelehnt. Finkler ²⁷¹⁾, der sich mit dem Urteil des Landgerichts Hannover befaßt, kritisiert am schärfsten, daß das Gericht die siedlungspolitische Situation verkannt habe. Die Ansicht des Gerichts würde nämlich dazu führen, daß eine Gemeinde hilfe- und rechtlos die mit der Schaffung neuer Ansiedlungen zusammenhängenden finanziellen Belastungen auf sich nehmen müßte, wenn es einem Unternehmer einfielen, auf ihrem Gebiet eine Vielzahl neuer Wohnungen zu errichten. Es müsse aber der Gemeinde gestattet werden, sich vor Aufstellung eines Bebauungsplanes von dem Unternehmer in einem Vertrag Folgekostenbeiträge zusichern zu lassen. Die Aufstellung von Bebauungsplänen unterliege der selbständigen Entscheidung des Gemeinderates, eingengt nur durch das Merkmal der Erforderlichkeit (§ 2 Abs. 1 BBauG). Ob ein Bebauungsplan erforderlich sei, müsse vom Standpunkt einer natürlichen und organischen Entwicklung der Gemeinde betrachtet werden. Keine Gemeinde brauche sich durch Landaufkäufe und Bauabsichten Dritter zu einer nichtorganischen Entwicklung zwingen zu lassen, die der Gemeinde Erschließungs- und Folgekosten verursache, die sie u. U. finanziell ruinieren könnten. Wenn Unternehmer nicht abwarten wollten, bis die Gemeinde — vielleicht erst nach 10 Jahren — das von ihnen erworbene Gelände nach ihrer natürlichen Entwicklung in einen Bebauungsplan einbeziehe, sondern schon vorher bauen wollten, dann müßten sie sich auch auf Verlangen der Gemeinde an den Folgekosten beteiligen. Hierbei nutze die Gemeinde nicht in unzulässiger Weise eine Machtposition aus, sondern sie schütze sich

²⁷⁰⁾ Vgl. Finkler: „Um die sog. Kulturbelträge“. In Die Niedersächsische Gemeinde 1964, S. 15 ff. Hennings: „Anm. zum Urteil des OLG Celle vom 4. 3. 1964“. In die Niedersächsische Gemeinde 1964, S. 118 ff. Suckow: „Zur Problematik der Ansiedlungsleistungen nach dem preußischen Ansiedlungsgesetz“. In KStZ 1964, S. 153 ff. Hucko: „Die Übertragung von Folgekosten auf einen Unternehmer Im Erschließungsvertrag nach § 123 Abs. 3 BBauG“. In KStZ 1964, S. 176 f. Degmair: „Nachfolgekosten bei neuen Wohnbaugebieten“. In KStZ 1965, S. 169 ff. A. A. nur Mang: „Anm. zum Urteil des Landgerichts München II vom 1. 2. 1962“. In BayVBl. 1962, S. 253.

²⁷¹⁾ a. a. O. S. 17.

vor finanziellen Belastungen, die sie ohne die vom Unternehmer beabsichtigten Bauvorhaben nicht auf sich zu nehmen brauchte.

Degmair ²⁷²⁾ verweist in diesem Zusammenhang auf § 9 Abs. 6 BBauG, wonach in der Begründung zum Bebauungsplan die überschlägig ermittelten Kosten angegeben werden sollen, die der Gemeinde durch die vorgesehene städtebauliche Maßnahme voraussichtlich entstehen. Sinn dieser Vorschrift sei es, die Gemeinden anzuhalten, Planungen zu unterlassen, die der Gemeinde zu hohe Folgelasten verursachen. Hieraus folge entgegen der Ansicht des Landgerichts München II, daß eine Vereinbarung über die Zahlung von Folgelastenbeiträgen keine neue im Bundesbaugesetz nicht vorgesehene Voraussetzung für die Ausweisung eines Baugebiets darstelle, wenn die auf die Gemeinde zukommenden Folgekosten ihre Finanzkraft übersteigen würden.

Als bisher einziges unteres Gericht hat das Verwaltungsgericht Hannover ²⁷³⁾ Vereinbarungen über die Zahlung von Folgelastenbeiträgen grundsätzlich für zulässig erklärt. Nichtig seien solche Verträge nur dann, wenn dabei gegen ein gesetzliches Verbot, derartige Beiträge zu erheben oder gegen die guten Sitten verstoßen werde, vor allem wenn die Gemeinde eine Machtstellung sittenwidrig ausnutze. Der Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot sei nicht gleichzusetzen mit dem Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für die Vereinbarung. Da ein gesetzloser Verwaltungsakt anerkanntermaßen nur anfechtbar sei, könnte die Gemeinde in einem Leistungsbescheid Folgelastenbeiträge festsetzen und die gewünschte Bauleitplanung erst dann in Angriff nehmen, wenn der Leistungsbescheid unanfechtbar geworden sei. Wenn dann die Leistung auch bei Fehlen einer gesetzlichen Grundlage erbracht werden müßte, sei nicht einzusehen, daß eine Vereinbarung über die Zahlung nichtig sein sollte. Ein gesetzliches Verbot, Folgelastenbeiträge zu erheben, bestehe nicht. Im Gegenteil sei die Erhebung solcher Beiträge in § 17 des preußischen Ansiedlungsgesetzes vorgesehen, allerdings auf Grund einer Festsetzung durch den Landkreis. Es sei aber nicht einzusehen, warum derjenige, der an einer möglichst schnellen Ausweisung eines Geländes als Bauland interessiert sei, daran gehindert werden solle, dem u. U. langwierigen Verfahren nach § 17 prAnsG dadurch zu begegnen, daß er die Ansiedlungsfolgekosten durch Vertrag freiwillig übernehme. Im übrigen könne, da der Unternehmer der Gemeinde den Folgelastenbeitrag von sich aus angeboten habe, von einer Ausnutzung einer Machtstellung und einem Sittenverstoß der Gemeinde keine Rede sein.

Neuerdings hat sich auch der Bundesgerichtshof mit Urteil vom 14. 7. 1966 zu der Frage von Folgelastenverträgen geäußert ²⁷⁴⁾. Es handelt

²⁷²⁾ a. a. O. S. 171.

²⁷³⁾ Urteil vom 23. 4. 1964 in KStZ 1965, S. 19.

²⁷⁴⁾ DOV 1966, S. 759 = JZ 1966, S. 791 = DVBl. 1967, S. 36 mit ablehnender Anmerkung von Tittel.

sich um die Revisionsentscheidung über das Berufungsurteil des OLG Celle vom 4. 3. 1964 ²⁷⁵⁾). Der Bundesgerichtshof hat das angefochtene Urteil des OLG Celle aufgehoben und zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückverwiesen, da der Sachvortrag der klagenden Gemeinde noch auf seine Richtigkeit zu prüfen sei. Wenn dieser Sachvortrag zutreffend sei, — daß nämlich die von den Unternehmern geplanten Bauten den Zuzug von etwa 600 Menschen verursacht hätten, der seinerseits einen erheblichen Mehraufwand für Schulen, Kindergärten und sonstige kulturelle Einrichtungen bedingt haben würde, daß ferner die klagende Gemeinde eine finanzschwache „Arbeiterwohnsitzgemeinde“ sei, die deshalb zu dem Vorhaben der Unternehmer grundsätzlich hätte „nein“ sagen müssen, — so habe folgende Situation vorgelegen: Die Unternehmer und die hinter ihnen stehenden Bauinteressenten seien an einer möglichst baldigen Verwirklichung der Bebauungspläne interessiert gewesen; doch hätten sie keineswegs einen Anspruch auf Genehmigung ihrer Pläne gehabt. Die klagende Gemeinde andererseits hätte angesichts der damit für sie verbundenen finanziellen Folgen mit guten Gründen Bedenken gegen die Durchführung dieser Pläne auch bei gehöriger Wahrnehmung der ihr obliegenden Aufgaben geltend machen können. Bei dieser Sachlage seien keine grundsätzlichen Bedenken dagegen zu erheben, wenn die Interessenten einerseits und die Gemeinde andererseits in einem sachlich vertretenen Rahmen durch entsprechende Vereinbarungen einen Interessenausgleich gesucht und sich — nach einer Formulierung Forsthoffs (Lehrbuch I S. 70) — nach den Regeln des „do ut des“ arrangiert hätten. In einem Fall, in dem eine Behörde für die Ablehnung einer von einem Interessenten erbetenen oder erstrebten Maßnahme sachlich gerechtfertigte Gründe habe, jedoch den die Ablehnung rechtfertigenden Erwägungen durch Erbringung gewisser Leistungen seitens der an der Maßnahme Interessierten entscheidend der Boden entzogen würde, werde man Bedenken grundsätzlicher Art nicht dagegen geltend machen können, wenn ein im Interesse der einzelnen und der Allgemeinheit liegender Interessenausgleich dadurch hergestellt werde, daß die Interessenten bestimmte Leistungsverpflichtungen übernehmen und die Behörde die ohne diese Leistungen gegen die erstrebte Maßnahme bestehenden Bedenken zurückstelle. Dies gelte vor allem dann, wenn der Verwirklichung eines Anliegens der einzelnen auch trotz der übernommenen Leistungsverpflichtung besser, zumindest nicht schlechter gedient sei, als wenn die Behörde — in sachlich gerechtfertigter und zulässiger Weise — die Maßnahme abgelehnt hätte, die aber nunmehr angesichts der von den Interessenten übernommenen Leistungsverpflichtungen nicht mehr als den öffentlichen Belangen widerstreitend angesehen werden könnte.

Dem Schrifttum und den Urteilen des Verwaltungsgerichts Hannover und des Bundesgerichtshofs ist im Ergebnis zuzustimmen. Es ist nicht

²⁷⁵⁾ Abgedruckt in Die Niedersächsische Gemeinde 1964, S. 116; vgl. S. 72 dieser Arbeit.

ersichtlich, inwiefern Folgelastenverträge zwischen der Gemeinde und Bauinteressenten gegen ein gesetzliches Verbot verstoßen sollen. In solchen Fällen scheidet ein Verstoß gegen das sog. Kopplungsverbot, worauf das Landgericht München II und das OLG Celle ihre Urteile gestützt haben, aus mehreren Gründen aus. Der Bundesgerichtshof ²⁷⁶⁾ hat in seiner Grundsatzentscheidung zum Kopplungsverbot ausgeführt, daß eine Behörde ohne gesetzliche Ermächtigung die Erfüllung ihrer amtlichen Aufgaben, insbesondere einen in ihrem Ermessen stehenden hoheitlichen Verwaltungsakt, nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen des Gesuchstellers abhängig machen dürfe. Wenn sich eine Gemeinde auf Drängen eines Unternehmers und nur auf seine Zusage hin, alle oder einen Teil der entstehenden Folgekosten zu übernehmen, bereit erklärt, einen Bebauungsplan aufzustellen, so fehlt es schon an einer Hoheitsmaßnahme gegenüber dem Leistenden. Denn ein Bebauungsplan wird im öffentlichen Interesse aufgestellt, „sobald und soweit es erforderlich ist“ (§ 2 Abs. 1 BBauG). Hier erkaufte sich also der Vertragspartner nicht einen ihn begünstigenden Verwaltungsakt oder die Abstandnahme der Behörde von einem ihn belastenden Verwaltungsakt wie bei Erlaubnissen, Leistungserlassen, Unterlassungen von Verwaltungsmaßnahmen, zu denen die Behörde gesetzlich verpflichtet ist und dergleichen ²⁷⁷⁾ ²⁷⁸⁾. Außerdem enthält die Vereinbarung über die Zahlung von Folgelastenbeiträgen nur eine einseitige Verpflichtung des privaten Interessenten, nicht aber auch eine im Rechtsmittelweg durchsetzbare Verpflichtung der Gemeinde zur Aufstellung eines Bebauungsplanes ²⁷⁹⁾. Da also Vereinbarungen über die Zahlung von Folgelastenbeiträgen schon gar nicht unter den Grundtatbestand des Kopplungsverbots zu subsummieren sind, kommt es auch nicht darauf an, ob eine gesetzliche Grundlage für den Anspruch auf die wirtschaftliche Gegenleistung besteht ²⁸⁰⁾.

Selbst wenn die Folgelastenverträge grundsätzlich unter das Kopplungsverbot fallen sollten — was der Bundesgerichtshof in seinem Ur-

²⁷⁶⁾ BGHZ 26, 84, 87; Urteil vom 21. 11. 1957.

²⁷⁷⁾ Darauf weist auch Hennings a. a. O. S. 119 hin.

²⁷⁸⁾ Der Bundesgerichtshof ist allerdings in seiner neuesten Entscheidung vom 14. 7. 1966 in dieser Hinsicht anderer Meinung. Nach Wortlaut und Sinn der Folgelastenvereinbarung könne kein Zweifel daran bestehen, daß einerseits die klagende Gemeinde gerade und nur in Anbetracht der von den Unternehmern übernommenen Zahlungsverpflichtung „die bestehenden Bedenken gegen die Art der Bebauung zurückgestellt“ habe, und andererseits die Unternehmer die Zahlungsverpflichtung nur eingegangen seien, um dadurch von der Gemeinde die Zurückstellung der Bedenken zu erreichen. Es wären mithin die Zahlungen der Unternehmer und ein bestimmtes Verhalten der Gemeinde im Rahmen der Bebauungsplanung in ein gegenseitiges Verhältnis gebracht und dadurch miteinander „gekoppelt“ worden. Daß dabei auf seiten der klagenden Gemeinde nicht der Erlaß eines Verwaltungsaktes in Rede gestanden habe, sei in diesem Zusammenhang ohne maßgebliche Bedeutung.

²⁷⁹⁾ Vgl. auch Ur. des Verwaltungsgerichts Hannover vom 23. 4. 1964, in KStZ 1965, S. 19.

²⁸⁰⁾ Eine solche gesetzliche Grundlage bildet zweifellos § 17 prAnsG. Wenn das OLG Celle meint (a. a. O. S. 118), Folgelastenverträge zwischen der Gemeinde und einem Unternehmer seien auch unzulässig, soweit Ansiedlungsleistungen festgesetzt werden könnten, weil hierfür der Landkreis und nicht die Gemeinde zuständig sei, so kann diese Argumentation nicht überzeugen. Denn der BGH (BGHZ 26, 84, 88) stellt auch nur darauf ab, daß der Vertragspartner im Grunde nicht schlechter gestellt wird, als er bei der Durchführung hoheitlicher Maßnahmen stehen würde und verweist hierbei auf die Enteignung. Diese wird aber auch nicht von dem Begünstigten, sondern von der Enteignungsbehörde durchgeführt (vgl. § 104 BBauG).

teil vom 14. 7. 1966 annimmt —, sind sie nicht schlechthin unwirksam. Denn der Bundesgerichtshof hat bereits in seinem Urteil aus dem Jahre 1957²⁸¹⁾ unter Hinweis auf die schon seit jeher von der Rechtsprechung unter bestimmten Voraussetzungen als zulässig anerkannten Baudispensverträge, in denen wirtschaftliche Gegenleistungen des Bauherrn vereinbart sind, ausgeführt, daß eine Kopplung von amtlichen Obliegenheiten mit Gegenleistungen des Geschaltellers nicht unter allen Umständen unzulässig sei. Es komme vielmehr auf die Wertung des wirtschaftlichen Gesamtvorgangs an, ob den Interessen beider Vertragspartner durch die Vereinbarung gedient werde²⁸²⁾ 283). Wendet man diese Grundsätze auf die Folgelastenverträge an, so ist zu berücksichtigen, daß die Aufstellung eines Bebauungsplanes durch die Gemeinde sowohl für die einzelnen Eigentümer, die ihre Grundstücke als Bauland veräußern oder sie selbst bebauen wollen, infolge der Wertsteigerung von großem wirtschaftlichem Vorteil ist als auch für einen Unternehmer, der nun sein geplantes Projekt gewinnbringend verwirklichen kann²⁸⁴⁾. Daß andererseits durch die Zahlung von Folgelastenbeiträgen auch den Interessen der betroffenen Gemeinde gedient ist, bedarf keiner näheren Begründung. Auch hiernach sind also Folgelastenverträge wirksam, wenn man unterstellt, daß sie überhaupt unter die Fälle zu rechnen sind, die grundsätzlich vom Kopplungsverbot erfaßt werden.

Die Ermächtigung für eine Gemeinde, Folgelastenverträge mit Unternehmern abzuschließen, folgt m. E. aus § 35 BBauG²⁸⁵⁾. Nach dieser Vorschrift ist ein Vorhaben im Außenbereich nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Nach § 35 Abs. 3 BBauG sind öffentliche Belange insbesondere beeinträchtigt, wenn das Vorhaben unwirtschaftliche Aufwendungen für Erschließungsanlagen und Folgeeinrichtungen erfordert. § 35 BBauG will also ebenso wie § 9 Abs. 6 BBauG die Gemeinden vor Ausgaben für Erschließungsanlagen und Folgeeinrichtungen schützen, die ihre finanzielle Leistungsfähigkeit übersteigen. Wenn nun ein Unternehmer dennoch Wohnungen errichten will, so muß er, damit sein Vorhaben zulässig wird, diejenigen Erschließungs- und Folgekosten übernehmen, die die von der Gemeinde ohne Gefährdung ihrer finanziellen Leistungskraft tragbaren Kosten übersteigen. Diese Ansicht scheint auch das Verwaltungsgericht Köln zu vertreten²⁸⁶⁾, das über die Klage eines Wohnungsbauunternehmens

281) BGHZ 26, 84, 87.

282) Auch Scheerbarth: „Das allgemeine Bauordnungsrecht“, § 67 S. 105 hält eine Kopplung für zulässig, „wenn sie in vernünftiger Weise den Interessen beider Vertragspartner entspricht“. Willigmann (Kopplung von Verwaltungsakten mit wirtschaftlichen Gegenleistungen, in DVBl. 1963, S. 233) hat dann gegen eine Kopplung keine Bedenken, wenn der Betroffene durch die Verknüpfung zweier Angelegenheiten nicht schlechter gestellt wird als er bei ihrer getrennten Durchführung stehen würde.

283) So jetzt ausdrücklich und mit eingehender Begründung der Bundesgerichtshof in seinem Urteil vom 14. 7. 1966 zu dieser Frage; vgl. die Ausführungen auf S. 75 f. dieser Arbeit.

284) Vgl. auch Degmair a. a. O. S. 171.

285) So auch Cholewa: „Die Folgelasten als Ausgleichsproblem bei der Planung“. In Die Gemeinde 1963, S. 143.

286) Urt. v. 3. 12. 1963 — 2 K 2159/62 — nicht veröffentlicht.

auf Erteilung der Bebauungsgenehmigung für 99 Kaufeigenheime im Außenbereich einer Gemeinde zu entscheiden hatte. Die beklagte Baugenehmigungsbehörde hatte gemäß § 36 Abs. 1 BBauG die Bebauungsgenehmigung versagt, da die Gemeinde unter anderem eingewandt hatte, die Errichtung der Siedlung würde auch den Bau einer neuen Schulklasse erforderlich machen. Das Verwaltungsgericht Köln hat die Beklagte zur Erteilung der Bebauungsgenehmigung verurteilt und u. a. ausgeführt ²⁸⁷⁾: „Der Einwand der Gemeinde, es sei kein ausreichender Schulraum vorhanden, mit dem sie wohl zum Ausdruck bringen will, daß bei Zulassung der Vorhaben öffentliche Belange durch unwirtschaftliche Aufwendungen durch die Schaffung von Schulraum beeinträchtigt würden, ist unbeachtlich. . . . Selbst für den Fall, daß die Gemeinde bei Errichtung der 99 Kaufeigenheime zusätzlichen Klassenraum beschaffen müßte, würden ihr deshalb keine unwirtschaftlichen Aufwendungen entstehen, weil die Klägerin sich verpflichtet hat, den für die Schaffung des erforderlichen Klassenraums entsprechenden Betrag in Höhe von 80 000 DM als Folgekosten zu zahlen“.

Als Ergebnis dieser Untersuchung kann festgehalten werden, daß Folgelastenverträge zwischen einer Gemeinde und einem Unternehmer wirksam sind und deshalb auch keine rechtlichen Bedenken gegen Verträge bestehen, in denen private Träger (meist Wohnungsunternehmen) kleinen Landgemeinden, die zu Städten ausgebaut werden sollen, zusichern, keine für sie unzumutbaren Erschließungs- und Folgelasten tragen zu müssen.

6. Die Regelung der Folgelastenfinanzierung im „Dritten Reich“

Als Ende der dreißiger Jahre im Rahmen der Aufrüstung und des zweiten Vierjahresplanes ²⁸⁸⁾ an vielen Stellen des damaligen Reiches zum Teil riesige neue Betriebe entstanden oder vorhandene in großem Umfang erweitert wurden, mußten zugleich auch hunderte, in vielen Fällen sogar mehrere tausend Wohnungen erbaut werden, um die große Anzahl der erforderlichen Arbeitskräfte in der Nähe der Betriebsstätten unterbringen zu können. Man erkannte damals, daß es nicht damit getan war, lediglich die benötigten Wohnungen zu errichten, sondern daß auch alle Arten von Erschließungsanlagen und vor allem von Folgeeinrichtungen ²⁸⁹⁾ fast ebenso dringend notwendig waren. Die neuen Großsiedlungen und Städte ²⁹⁰⁾ entstanden damals innerhalb kürzester Zeit, so daß für Erschließungsanlagen und Folge-

²⁸⁷⁾ S. 17.

²⁸⁸⁾ Das Programm für den zweiten Vierjahresplan skizzierte Hitler in seiner Rede auf dem Reichsparteitag 1936 in Nürnberg: „In vier Jahren muß Deutschland in allen jenen Stoffen vom Ausland gänzlich unabhängig sein, die irgendwie durch die deutsche Fähigkeit, durch unsere Chemie- und Maschinenindustrie sowie durch unseren Bergbau selbst beschafft werden können.“ Vgl. Pfundtner-Neubert: „Das neue deutsche Reichsrecht“, Loseblattausgabe, Berlin 1933–1938, Bd. I b 30, S. 1.

²⁸⁹⁾ Damals meist „Gemeinschaftseinrichtungen“ genannt.

²⁹⁰⁾ Erwähnt seien hier nur Wolfsburg und Salzgitter.

einrichtungen ein ebenso plötzlicher wie umfangreicher Investitionsbedarf auftrat. Da die meist kleinen Landgemeinden, auf deren Gebiet die Großsiedlungen bzw. neuen Städte entstanden, die enormen Erschließungs- und Folgekosten unmöglich selbst tragen konnten, mußte der Staat, von dem ja die Initiative zu den Großbaumaßnahmen ausging, eine Lösung des Finanzierungsproblems finden. Deshalb wurde im Jahre 1938 beim Reichsarbeitsminister ein aus Haushaltsmitteln gespeister Fonds errichtet, über dessen Verwendungszweck ein System im Erlaßwege getroffener Regelungen nähere Einzelheiten enthielt. Im Mittelpunkt dieser Regelungen stand der „Runderlaß des Reichsarbeitsministers betr. Finanzierungshilfe des Reichs zu den Aufschließungsarbeiten und Gemeinschaftseinrichtungen in Gemeinschaftssiedlungen vom 17. Dezember 1938“²⁹¹). Dieser Erlaß gab sich als eine nur vorläufige Regelung. Denn das Reich trat nur „bis zur Höhe der gesamten zunächst ungedeckten Kosten mit Reichsmitteln in Vorlage“²⁹²). Die endgültige Lastenverteilung sowie die Höhe der Abdeckung der Vorlagen durch die Beteiligten und die Bedingungen für eine zu gewährende Reichshilfe sollten einer späteren Regelung vorbehalten bleiben, die getroffen werden sollte, „sobald sich die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinden und Betriebe übersehen“ lassen würde²⁹³). Als Beteiligte, auf die Lasten endgültig abgewälzt werden sollten, kamen außer den Gemeinden selbst vor allem die Betriebe in Betracht, die das Entstehen der neuen Siedlung veranlaßt hatten²⁹⁴). Die Finanzierungshilfe des Reiches war also weder ein Darlehen noch ein Zuschuß. Da die zur Verfügung gestellten Gelder bis zur endgültigen Lastenverteilung Mittel des Reiches blieben²⁹⁵), lag eine Art treuhänderische Hergabe vor. Zu einer endgültigen Ordnung der Dinge, bei der nach dem Erlaß geprüft werden sollte, ob und wie weit die Reichsmittel von den Gemeinden und den anderen Bedarfsträgern sofort zurückgezahlt oder ob sie in ein verzinsliches und tilgbares Darlehen bzw. in einen verlorenen Zuschuß umgewandelt werden sollten, kam es wegen des Kriegsausbruchs und der ihm folgenden Ereignisse nicht mehr.

Büge bezeichnet die Finanzierungshilfe des Reichs in seinem Kommentar „Gemeinschaftssiedlungen“²⁹⁶) zu Recht als „hervorragende Weiterentwicklung der staatlichen Führung und Förderung auf dem Gebiet des Bauwesens“. Denn mit dieser Maßnahme sei das Reich dazu übergegangen, die bisherige Finanzierung des Wohnungs- und Siedlungsbaus zu einer Finanzierung des Städtebaus zu erweitern, und zwar

²⁹¹) IV C 5 Nr. 8101/248, abgedr. in Reichsarbeitsblatt I, Amtl. Teil 1939, S. 40 und bei Büge; „Gemeinschaftssiedlungen“, Heft 22 der Handbücherei des Wohnungs- und Siedlungswesens, Berlin 1939, S. 1 ff.

²⁹²) Vgl. Abs. 3 des Erlasses.

²⁹³) Siehe Abs. 7 des Erlasses.

²⁹⁴) Diese Schlußfolgerung ergibt sich auch daraus, daß die Antragsformulare auf Gewährung einer Finanzierungshilfe des Reiches die von der Gemeinde als Antragsteller auszufüllende Rubrik vorsahen „Veranlasser der Siedlung:“; vgl. Büge a. a. O. S. 17.

²⁹⁵) Siehe Abs. 6 des Erlasses.

²⁹⁶) a. a. O. Zur Einführung S. IX.

durch die Förderung all der Gemeinschaftseinrichtungen, die zu einem modernen Gemeinwesen gehören. Wenn man die heutige verworrene Rechtslage auf dem Gebiet der Folgelastenfinanzierung betrachtet und die daraus resultierenden Schwierigkeiten bei dem Bau neuer Städte sieht, muß man tatsächlich anerkennen, daß die damalige Lösung des Problems großzügig und einfach in der Durchführung war ²⁹⁷⁾. Die Gelder, die aus dem Fonds des Reichsarbeitsministers bewilligt wurden, betrugen einschließlich der ergänzenden Mittel der Wehrmacht in einzelnen Jahren über 200 Mio RM ²⁹⁸⁾. Bei aller Anerkennung für diese große Leistung darf jedoch eines nicht unberücksichtigt bleiben: Der nationalsozialistische Staat hatte ein erhebliches Interesse daran, daß die infolge der nationalpolitisch wichtigen Wirtschaftsunternehmen entstehenden Großsiedlungen und neuen Städte auch lebensfähig und attraktiv waren. Denn es wäre ihm sonst kaum möglich gewesen, die große Anzahl der für die neuen Betriebe erforderlichen Arbeitskräfte anzuwerben.

²⁹⁷⁾ Für die Prüfung der zahlreichen Anträge auf Gewährung von Reichsmitteln wurde beim Reichsarbeitsminister eine besondere Prüfstelle eingerichtet, deren Leiter der damalige Oberregierungsrat Max Büge war. Da die Prüfstelle selbständig entschied, wurde der Instanzenweg ausgeschaltet und dadurch eine schnelle Bearbeitung der Anträge erreicht.

²⁹⁸⁾ Vgl. Fischer-Dieskau: „**Von der Wohnungsbau- zur Städtebaufinanzierung**“. In GW 1960, S. 6; Nach der Erinnerung von Ministerialdirigent i. R. Max Büge betrugen die Fondsmittel in den letzten Jahren sogar bis zu 500 Mio RM; mündliche Auskunft vom 8. 2. 1966.

Dritter Teil

Kurzmonographien der wichtigsten neuen Städte in der Bundesrepublik mit dem Schwerpunkt auf der Darstellung der Erstausrüstungsregelungen

I. Stadtgründungen aus nationalpolitischen Motiven

1. Wolfsburg (Regierungsbezirk Lüneburg, Niedersachsen)

Die Stadt Wolfsburg, bis 1945 „Stadt des KdF-Wagens“ genannt, wurde am 1. 7. 1938 auf Veranlassung des Volkswagenwerks gegründet. Sie sollte nach den Worten Hitlers „ein Musterbeispiel deutschen Städtebaus“¹⁾ werden. „Die Gründung erfolgte ‚aus wilder Wurzel‘, da keine vorhandene Siedlung als Ausgangs- oder Stützpunkt in Betracht kam“¹⁾.

Wolfsburg ist als kommunalrechtlich selbständige Industriestadt geplant und gebaut worden. Im heutigen Stadtgebiet lebten bis zum Jahre 1938 nur 850 Menschen. Die Gesamtfläche der Stadt beträgt etwa 3000 ha. In ihr gingen die Gemeinden Heßlingen und Rothenfelde und die Güter Wolfsburg und Mörse auf.

Die Pläne zum Bau der Stadt gehen auf das Jahr 1937 zurück. Damals erhielt der Leiter der Deutschen Arbeitsfront (DAF)²⁾ von Hitler den Auftrag, den Bau eines Werkes und der dazugehörigen Stadt für die Erzeugung des von Prof. Porsche konstruierten Volkswagen in die Wege zu leiten. Daraufhin erfolgte im Mai 1937 die Gründung der

¹⁾ Koller, **Die Stadt des KdF-Wagens**, in Die Kunst im Deutschen Reich, 3. Jg., 4. Heft, München 1939.

²⁾ Die Deutsche Arbeitsfront war eine von den Nationalsozialisten geschaffene Einheitsorganisation, in der sowohl die Arbeitnehmer wie auch die Arbeitgeber zusammengeschlossen wurden, nachdem 1933 alle deutschen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände aufgelöst worden waren. Die DAF war ein der Partei angeschlossener Verband, in dem es keinen rechtlichen Unterschied zwischen Unternehmern, Angestellten und Arbeitern gab. Sie sah es als ihre Aufgabe an, „die Arbeitsmenschen im Betriebe entsprechend dem nationalsozialistischen Arbeitsethos innerlich zu formen und zur Einheit der Betriebsgemeinschaft zu verbinden“; vgl. Langerbein, **Zum Wesen und Werden der Deutschen Arbeitsfront**. Jur. Diss., Marburg 1938, S. 28. Der jährliche Haushalt der DAF betrug rund 350 Mio RM; vgl. Wang, **Der Beitrag der Deutschen Arbeitsfront zum politischen und wirtschaftlichen Leben des deutschen Volkes**, Jur. Diss., Berlin 1942, S. 41.

„Gesellschaft zur Vorbereitung des deutschen Volkswagens mbH“ (Gezuvor), die Ende 1938 in „Volkswagenwerk GmbH“ umbenannt wurde. Die Geschäftsanteile der Gezuvor bzw. Volkswagenwerk GmbH befanden sich in der Hand von zwei Gesellschaften der DAF, nämlich der „Treuhandgesellschaft für die wirtschaftlichen Unternehmungen der DAF mbH“ (TWU) und der „Vermögensverwaltung der DAF-GmbH“. Die Gezuvor und die TWU nahmen nun den Bau des Werkes und der Stadt in die Hand, nachdem die Gezuvor durch freihändigen Kauf und später unter Anwendung des Gesetzes über die Landbeschaffung für Zwecke der Wehrmacht usw. alleiniger Grundbesitzer des gesamten Bodens für Werk und Stadt geworden war. Da die TWU ihren Sitz in Berlin hatte, legte sie den Aufbau der Stadt, insbesondere die Verwaltung und städtebauliche Verwendung der Grundstücke, in die Hand zweier örtlicher Dienststellen, nämlich der „Liegenschaftsverwaltung“ und des „Stadtbaubüros“. Obwohl von vornherein feststand, daß das Werk mit seinen Produktionsanlagen auf ein bestimmtes Gebiet begrenzt sein sollte, blieben sämtliche Grundstücke des Stadtgebietes, sogar die Flächen des Gemeinbedarfs, grundbuchmäßiges Eigentum der Volkswagenwerk GmbH. Lediglich diejenigen Grundstücke, die von der „Neuland“ mit Wohnhäusern bebaut wurden, gingen in das Eigentum dieser gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft über, deren Anteile in der Hand der DAF lagen.

Träger und Veranlasser des Wolfsburger Gesamtvorhabens war also allein die Deutsche Arbeitsfront. Da sie keine eigene Rechtspersönlichkeit besaß, war sie gezwungen, sich in das Gewand bestimmter juristischer Personen zu kleiden. So ist es zu erklären, daß sie in Wolfsburg in dreierlei Gestalt auftrat, nämlich in der Gezuvor bzw. Volkswagenwerk GmbH, der TWU und der „Neuland“.

Nach den ursprünglichen Plänen sollten Werk und Stadt gleichzeitig entstehen. Das Werk sollte ab Mitte 1939 mit der Produktion beginnen und die Stadt in drei Aufbaustufen für 90 000 Einwohner erstellt werden. Der inzwischen ausgebrochene Krieg machte jedoch diese Pläne zunichte. Zwar wurde noch die Fertigstellung des Volkswagenwerkes erreicht, so daß es die Produktion kriegswichtiger Güter – Kübelwagen für die Wehrmacht und Flugzeugteile – 1940 aufnehmen konnte, doch mußten Anfang 1942 sämtliche Bauarbeiten im Stadtgebiet eingestellt werden, nachdem erst 3000 Wohnungen errichtet worden waren.

Ursprünglich hatte die DAF erklärt, die gesamte Finanzierung für den Bau der Stadt zu übernehmen, also auch für die notwendigen Folgeeinrichtungen aller Art zu sorgen. Als jedoch erkennbar wurde, daß lediglich der Bau des Werkes mit Nachdruck vorangetrieben wurde, der Stadtaufbau und insbesondere die Erstellung der kommunalen Einrichtungen und Anlagen aber weit dahinter zurückblieben, machten die Behörden von ihrem Recht Gebrauch, gegen den Siedlungsveranlasser nach dem preußischen Ansiedlungsgesetz (prAnsG) Ansiedlungsleistungen festzusetzen. Die Vertreter der Behörden und der TWU

hatten sich vorher dahin geeinigt, daß am besten der Ansiedlungsbescheid an die TWU zu richten sei. Obwohl die Volkswagenwerk GmbH den eigentlichen Anlaß und den Kristallisationspunkt des ganzen Siedlungsvorhabens bot, entschied man sich dennoch für die TWU als Adressaten des Leistungsbescheides, und zwar offenbar deshalb, weil die übergeordnete Leitung des Projekts Wolfsburg am stärksten bei der TWU lag³⁾. Im November 1939 erließ der Landrat des Kreises Gifhorn als zuständige Ansiedlungsbehörde den ersten Teilleistungsbescheid, in dem der TWU unter Vorbehalt weiterer Auflagen die Erstellung einer massiven Volksschule, einer Wasserversorgungs- und Kanalisationsanlage und die Anlage eines Friedhofes aufgegeben wurde. Obwohl die TWU anerkannte, daß sie auf Grund des Ansiedlungsgesetzes zu den ihr auferlegten Leistungen verpflichtet war, legte sie Beschwerde gegen den Bescheid ein, die jedoch vom Regierungspräsidenten in Lüneburg zurückgewiesen wurde. Die TWU hatte nur deshalb von dem ihr zustehenden Rechtsmittel Gebrauch gemacht, weil sie bei der Prüfstelle des Reichsarbeitsministers einen Antrag auf Bewilligung von Reichsmitteln gestellt hatte. Sie hoffte, daß das Reich auch in Wolfsburg auf Grund des Runderlasses des Reichsarbeitsministers betr. Finanzierungshilfe des Reichs zu den Aufschließungsarbeiten und Gemeinschaftseinrichtungen in Gemeinschaftssiedlungen vom 17. 12. 1938⁴⁾ mit Reichsmitteln in Vorlage treten würde. Die zuständige Prüfstelle lehnte jedoch später den Antrag der TWU ab. Verschiedene Gründe hatten den damaligen Leiter der Behörde, Oberregierungsrat Max Büge, veranlaßt, keine Reichsmittel für den Bau der Stadt zu bewilligen⁵⁾:

1. Gründungsträger der „Stadt des KdF-Wagens“ war die Deutsche Arbeitsfront, die über große eigene Mittel verfügte. Sie konnte als Veranlasser der Siedlung die Lasten selbst tragen.
2. Der ganze Grund und Boden für Werk und Stadt war auf die Gezuvo, eine Tochter der DAF, im Grundbuch eingetragen.
3. die Stadtplanung war nach Ansicht Büges zu aufwendig. Die Reichsmittel sollten sparsam nach wirtschaftlichen Maßstäben eingesetzt werden, nicht jedoch für überdimensionierte Einrichtungen und Anlagen.
4. Büge hielt das Volkswagenwerk allein als Lebensquell der Stadt nicht für ausreichend.

Die TWU erfüllte die Auflagen des ersten Teilleistungsbescheides nur unzulänglich. Die geforderte Volksschule wurde nur in Baracken errichtet. Ebenso waren die wenigen anderen von der TWU finanzierten kommunalen Einrichtungen wie z. B. die Stadtverwaltung, die kommissarisch von einem Vertreter des Regierungspräsidenten geleitet wurde,

³⁾ Vgl. Weber-Gramsch a. a. O. S. 23/24.

⁴⁾ Vgl. hierzu eingehend oben S. 79 ff. dieser Arbeit.

⁵⁾ Mündliche Auskunft von Ministerialdirigent i. R. Büge am 8. 2. 1966 in Düsseldorf.

eine Oberschule und ein Krankenhaus lediglich provisorisch in Baracken untergebracht. Immerhin lebten während des Krieges schon etwa 17 000 Menschen in Wolfsburg. Erst im August 1944 erließ der Landrat in Gifhorn einen weiteren Teilleistungsbescheid gegen die TWU. Hierin wurden folgende Anlagen und Einrichtungen vom Siedlungsveranlasser verlangt: eine weitere Volksschule, eine Mittelschule, eine Oberschule, eine Berufsschule, ein Verwaltungsgebäude, eine vorläufige Polizeistation, eine vorläufige Krankenanstalt, eine Feuerwehrwache, ein städtischer Bauhof, eine Stadtgärtnerei, ein Schlachthof, Anlagen der Strom- und Wärmeversorgung und Straßenbeleuchtung. Auch gegen diesen Leistungsbescheid legte die TWU Beschwerde ein, über die jedoch infolge der letzten Kriegsereignisse nicht mehr entschieden werden konnte. Von den Auflagen hat die TWU lediglich die Forderungen auf den Schlachthof und die Strom- und Wärmeversorgungsanlagen erfüllt ⁶⁾.

Nach 1945 blieben dann ein zu zwei Drittel zerbombtes Werk und eine zwar unzerstörte, aber nur als Torso zu bezeichnende Stadt zurück. Durch die Liquidation der Deutschen Arbeitsfront hatte die Stadt ihren Initiator verloren. Das Vermögen der DAF verfiel der Beschlagnahme durch die Siegermächte. Während das Volkswagenwerk wieder sehr schnell Autos produzieren konnte – 1945 wurden unter englischer Regie 1785 und 1946 schon 10 020 Volkswagen für die Besatzungsmacht hergestellt ⁷⁾ – konnte der Stadtaufbau in den ersten Nachkriegsjahren überhaupt nicht weitergetrieben werden. Besonders nachteilig wirkte es sich für die Stadt aus, daß kein Quadratmeter Boden in ihrem Eigentum stand, nicht einmal die Grundstücke der wenigen kommunalen Einrichtungen. Die große Notlage, in der sich Wolfsburg nach dem Kriege befand, veranlaßte den damaligen Stadtdirektor Dr. Dahme in einer 83 Seiten langen Denkschrift zu der Feststellung, „daß Wolfsburg die jüngste und auch die ärmste deutsche Stadt“ sei ⁸⁾. Nach der Freigabe des Volkswagenwerkes durch die Engländer im Jahre 1948 begann ein jahrelanger Streit zwischen der Stadt und den Gesellschaften der ehemaligen DAF, vor allem dem Volkswagenwerk, über die kommunale Erstausrüstung Wolfsburgs. Obwohl sich das Land Niedersachsen und auch der Bund einschalteten und mehrere Gutachten über die Eigentumsverhältnisse und über die Frage, ob die Stadt einen Rechtsanspruch auf Erstausrüstung habe ⁹⁾, erstattet

⁶⁾ Schon die Planungen für die Stadt sahen für sämtliche Wohnungen eine Fernheizung vor. Heute werden 80 % der Haushalte vom Kraftwerk des Volkswagenwerkes fernbeheizt, eine bisher einmalige Einrichtung in Deutschland.

⁷⁾ Der Demontage entging das Volkswagenwerk durch ein Gutachten der englischen Automobilindustrie, wonach der Volkswagen „nicht die grundlegenden technischen Anforderungen, die an ein Automobil gestellt werden müssen“, erfüllt; vgl. von der Schulenburg, **Die Wirtschafts- und Sozialstruktur ländlicher Gemeinden in der Umgebung des Volkswagenwerkes**, Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e. V., Bonn 1964, Heft 148, S. 49.

⁸⁾ **„Zehn Jahre Wolfsburg“**, Denkschrift zur einmaligen Notlage einer niedersächsischen Stadt, Wolfsburg 1948, S. 47; nicht veröffentlicht.

⁹⁾ Vgl. Weber-Gramsch: **„Die kommunale Ersteinrichtung der Stadt Wolfsburg“**, 1951 und Loschelder-Storck: **„Gutachten des Deutschen Städtetages 1952“**, nicht veröffentlicht.

wurden, konnte viele Jahre lang keine Einigung erzielt werden. Der ursprünglich von der Stadt im Sommer 1950 angemeldete Erstaussstattungsanspruch belief sich auf 98,6 Mio DM. Hiervon zog die Stadt die von der TWU bis 1945 gemachten Aufwendungen für die Erstaussstattung in Höhe von 42,6 Mio RM ab, so daß die Forderung der Stadt Wolfsburg noch 56 Mio DM betrug.

Weber-Gramsch kamen in ihrem ausführlichen Gutachten zu der eindeutigen Feststellung, daß der Stadt Wolfsburg auf Grund des preußischen Ansiedlungsgesetzes ein Anspruch auf Erstaussstattung gegen den Siedlungsveranlasser, d. h. hier gegen die nach wie vor existenten Gesellschaften der untergegangenen DAF, nämlich das Volkswagenwerk, die „Neuland“ und die „Liegenschaftsverwaltung“, zustehe. Loschelder-Storck, die ebenfalls einen Erstaussstattungsanspruch der Stadt auf Grund des Ansiedlungsgesetzes bejahten, empfahlen jedoch wegen der zu erwartenden langjährigen Verwaltungsrechtsstreitigkeiten, „die Frage der Erstaussstattung der Stadt Wolfsburg außerhalb des Ansiedlungsgesetzes im Zusammenwirken aller Beteiligten durch entsprechende nunmehr schleunigst zu treffende Vereinbarungen zu regeln“¹⁰⁾. Es dauerte noch bis 1955, ehe die Stadt Wolfsburg, die Bundesrepublik Deutschland, das Land Niedersachsen und das Volkswagenwerk einen Vergleich über die kommunale Erstaussstattung Wolfsburgs schlossen: Die Stadt erhielt eine Barleistung über 9,5 Mio DM vom Volkswagenwerk und den gesamten Grundbesitz der ehemaligen TWU¹¹⁾, rund 1534 ha im Stadtgebiet gelegenen Grund und Boden. Durch diese Landaussstattung, die Wolfsburg fast als einziger Stadt Deutschlands praktisch das ganze Bauland seiner gesamten Gemarkung zu Eigentum verschaffte¹²⁾, sind für die weitere Stadtplanung besonders günstige Voraussetzungen geschaffen worden. Fast alle Grundstücke, auch die gemischt und gewerblich genutzten, werden im Erbbaurecht vergeben. Die Wahl dieser Rechtsform kommt nicht nur der wachsenden Stadt Wolfsburg zugute, sondern hat auch für die Bauinteressenten viele Vorteile¹³⁾.

Wolfsburg, seit 1951 kreisfreie Stadt, zählt heute (1966) fast 90 000 Einwohner und macht im Gegensatz zu Salzgitter durchaus den Eindruck einer fertigen Stadt¹⁴⁾. Alle für ein Gemeinwesen dieser Größenordnung notwendigen kommunalen Einrichtungen sind in der Zwischenzeit in modernster Ausführung geschaffen worden. Besonders vorbildlich ist das Schulwesen der kinderreichen Stadt¹⁵⁾. So gibt es in

¹⁰⁾ a. a. O. S. 7.

¹¹⁾ Eingetragener Eigentümer dieser Grundstücke war zwar das Volkswagenwerk, verwaltet wurden sie jedoch von der früheren Dienststelle der TWU, der „Liegenschaftsverwaltung“.

¹²⁾ Nur noch in Waldkraiburg konnte 1961 der gleiche Idealzustand geschaffen werden; vgl. hierzu die Ausführungen in dieser Arbeit über Waldkraiburg.

¹³⁾ Vgl. auch Koller: „Wolfsburg — Eine Stadt auf der grünen Wiese“. In Braunschweigisches Industrie- und Handelsblatt Nr. 150, März 1960, S. 148.

¹⁴⁾ Vgl. auch Laufer: „Städtebauliche Studien — Salzgitter und Wolfsburg“. In GW 1962, S. 228.

¹⁵⁾ 26,1 % der Bevölkerung sind im Alter zwischen 0 und 14 Jahren.

Wolfsburg 13 Volksschulen, zwei Mittelschulen, zwei Gymnasien, eine gewerbliche Berufsschule mit mehreren Berufsfachschulen und einer Berufsaufbauschule sowie eine kaufmännische Berufsschule mit einer Handelsschule, einer höheren Handelsschule und einer Wirtschafts-
oberschule. Weitere Volksschulen befinden sich im Bau bzw. in der Planung, auch der Bau einer dritten Mittelschule und eines dritten Gymnasiums wird vorbereitet. An bedeutsamen kommunalen Einrichtungen sind noch zu nennen: ein großes modernes Rathaus, ein Krankenhaus mit über 700 Betten, zwei große Freibäder (das erste, 1951 gebaute, ist eine Stiftung des Volkswagenwerkes), ein Hallenschwimmbad, eine große Mehrzweckhalle und – der Stolz der Stadt – ein von dem finnischen Architekten Aalto erbautes sog. Kulturzentrum, in dem mehrere Kultureinrichtungen der Stadt – die Zentrale der Stadtbücherei, die Volkshochschule und die Stadtbildstelle, zusammen mit einem Freizeitheim für die nichtorganisierte Jugend – untergebracht worden sind. Die Stadt plant auch den Bau eines repräsentativen Theaters, für das sie bereits einen Architektenwettbewerb ausgeschrieben hat¹⁶⁾.

Wolfsburg ist heute ein gesundes und leistungsfähiges Gemeinwesen. Es wird sogar vielfach als eine der reichsten Städte der Bundesrepublik bezeichnet. Sein Haushaltsvolumen betrug 1965 154,1 Mio DM¹⁷⁾. Die günstige Entwicklung der Stadt, die sie instand setzte, den größten Teil ihrer kommunalen Einrichtungen und Anlagen durch ihre eigene Leistungskraft zu schaffen, ist allein auf die ungeheure wirtschaftliche Expansion des Volkswagenwerkes zurückzuführen, das schon seit Jahren die größte Automobilfabrik Europas ist. Andererseits stellt aber das Volkswagenwerk die bei weitem überwiegende Wirtschaftsgrundlage für die Stadt dar¹⁸⁾, so daß Wolfsburg wirtschaftlich, sozial und kulturell besonders gefährdet ist, falls ein Umschwung der Konjunktur eintreten sollte. Die Bemühungen der Stadt, ihre Wirtschaftsgrundlage durch Heranziehen anderer Wirtschaftszweige auf eine sichere und breitere Grundlage zu stellen, sind wegen der überdurchschnittlich hohen Löhne, Gehälter und Sozialleistungen des Volkswagenwerkes und wegen der Zonengrenzlage Wolfsburgs¹⁹⁾ bisher wenig erfolgreich gewesen.

In der vom Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung herausgegebenen Schrift „Neue Städte in der Bundesrepublik“ wird die finanzielle Entwicklung der Stadt Wolfsburg zutreffend folgendermaßen beurteilt²⁰⁾: „Die Steuereinnahmen, die ja vor-

16) Die Angaben über die kommunalen Einrichtungen der Stadt Wolfsburg beruhen im wesentlichen auf der von der Stadtverwaltung im Jahre 1965 herausgegebenen Broschüre „Wolfsburg – Tatsachen und Zahlen“ (Angaben bis Ende 1964).

17) Davon 105,8 Mio DM ordentlicher Haushalt und 48,3 Mio DM außerordentlicher Haushalt; Vgl. „Wolfsburg – Tatsachen und Zahlen“ a. a. O.

18) Etwa 60 % der Wolfsburger Erwerbstätigen gehören zur Belegschaft des Volkswagenwerkes.

19) Die Zonengrenze ist nur 10 km entfernt.

20) Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln 1957/60, Heft 50, Teil II, S. 49 f.

wiegend auf der Gewerbesteuer und vorwiegend auf der des Volkswagenwerkes beruhen, sind infolge der günstigen Entwicklung des Werkes stark angestiegen. So ergibt sich eine große freie Spitze im Haushaltsvolumen, die für Investitionen zur Verfügung steht und Wolfsburg in den falschen Ruf einer „reichen Stadt“ gebracht hat. Sie stellt aber nur den Ersatz einer Erstausrüstung gewissermaßen in Raten dar.“ Da die Einwohnerzahl der Stadt ständig steigt²¹⁾, nimmt auch die Zahl der Pendler ab, die täglich aus den umliegenden Gemeinden ins Volkswagenwerk zur Arbeit kommen²²⁾. Durch diesen allmählichen Normalisierungsvorgang werden die laufenden Zwangsausgaben der Stadt immer höher, so daß die „freie Spitze“ im Haushalt ganz ausläuft. Wenn auch die landläufige Meinung von Wolfsburg als einer „reichen“ Stadt nur die halbe Wahrheit trifft, so kann man heute doch rückschauend sagen: Das Experiment der Gründung dieser Stadt ist vollauf gelungen. Man muß sich jedoch darüber im klaren sein, daß Wolfsburg in der Gründungsgeschichte deutscher Städte immer ein Sonderfall bleiben wird, der keine verallgemeinernden Schlüsse auf andere Vorhaben zuläßt: Der einmalige Erfolg des Volkswagen und das geltende Gemeindefinanzsystem, wonach die Gewerbesteuer gegenüber allen anderen Einnahmen der Gemeinden die überragende Rolle spielt, haben dieser jungen Stadt zu ihrer heutigen Blüte verholfen²³⁾.

Statistik zum Wohnungsbestand und zur Einwohnerzahl in Wolfsburg¹⁾

Jahr	29.10.1946	13.9.1950	25.9.1956	31.12.1960	31.12.1965
Einwohnerstand	18 924	25 422	45 384	62 935	84 099
Wohnungsbestand	3 135	3 639	10 507	17 036	24 582
davon					
Mietwohnungen	3 135	3 639	9 432	15 061	21 726
davon Eigenheime und Eigentums- wohnungen	—	—	1 075	1 975	2 856

1) Quelle: Einwohnermeldeamt der Stadt Wolfsburg, Statistik und Wohnungsbau.

2. Salzgitter (Verwaltungsbezirk Braunschweig, Niedersachsen)

Die Stadt Salzgitter wurde am 1. April 1942 durch Entscheidung des Reichsstatthalters in Braunschweig und Anhalt gegründet. Bis 1951

21) Die Planungen sehen eine endgültige Größe von ca. 130 000 Einwohnern vor.

22) Ende 1964 hatte das VW-Werk eine Belegschaft von 46 276 Menschen, davon war nur etwa die Hälfte in Wolfsburg wohnhaft; vgl. „Wolfsburg — Tatsachen und Zahlen“ a. a. O.

23) Über die Stadt Wolfsburg gibt es schon ein reichhaltiges Schrifttum. Außer den bereits zitierten Aufsätzen, Gutachten und Schriften sind noch zu nennen: Schinz: „Wolfsburg, Eine reine Industriestadt“. In Geographische Rundschau, 10. Jg., Heft 2 1958, S. 63–74. Arndt: „Wolfsburg, Zur Problematik der modernen Städtegründungen“. In Gemeinschaft und Politik 1953, S. 10–22. Hübner: „Rechts- und Organisationsfragen beim Bau neuer Gemeinden in der Bundesrepublik“, Jur. Diss. Hamburg 1962, S. 70–75. Köller: „Die Volkswagenstadt Wolfsburg, Wandlungen der Raumstruktur durch Neugründung einer Stadt“. In Raumforschung und Raumordnung 1956, S. 202–210. Ders.: „Wolfsburg. Eine Stadt von Morgen“. In Der Städtetag 1958, S. 259–264 und ders.: „Die geschichtlichen und rechtlichen Grundlagen Wolfsburgs“, Denkschrift, Wolfsburg 1949, nicht veröffentlicht. Sandmann: „Die Stadt aus der Retorte, Wolfsburg, die Volkswagenstadt“ 2. Aufl., Bad Pyrmont 1954.

hieß die Stadt Watenstedt-Salzgitter. Ihre Gründung vollzog sich derart, daß 21 Dörfer des Landkreises Wolfenbüttel, 7 Gemeinden des Landkreises Goslar und das Städtchen Salzgitter zu einer Stadtgemeinde zusammengeschlossen wurden. Das Stadtgebiet ist 20 900 ha groß und entspricht etwa der Ausdehnung von Stuttgart oder Frankfurt/M.²⁴⁾ Durch Gesetz vom 27. 4. 1942 wurde Watenstedt-Salzgitter mit Wirkung vom gleichen Tage kreisfreie Stadt. Schon bei der Gründung im Jahre 1942 lebten im Stadtgebiet ca. 100 000 Menschen, während es fünf Jahre vorher, 1937, nur knapp 19 000 waren.

Anlaß zur Bildung der Stadt Salzgitter waren die „Reichswerke-Aktiengesellschaft für Erzbergbau und Eisenhütten ‚Hermann Göring‘“²⁵⁾, die schon am 15. 7. 1937 im Rahmen des Vierjahresplanes unter alleiniger Beteiligung des Reiches gegründet worden waren. Durch sie sollten die Salzgittererze, mit schätzungsweise zwei Milliarden Tonnen die weitaus größte deutsche Lagerstätte, erschlossen, verhüttet und zu Walzstahl verarbeitet werden. Das Salzgitterprojekt wurde in großem Stil und rasantem Tempo in Angriff genommen. Aus ganz Deutschland wurden Tausende von Arbeitskräften zusammengezogen. Um diese Menschen unterbringen zu können, mußten schnellstens Grundstücke beschafft, erschlossen und mit Wohnungen bebaut werden. Zu diesem Zwecke bediente sich der Staat mehrerer Tochtergesellschaften der Reichswerke, vor allem der „Großdeutschen Umsiedlungsgesellschaft mbH“ und der „Wohnungs-AG Braunschweig“. Da die im Salzgittergebiet gelegenen kleinen Landgemeinden weder die finanziellen Mittel noch die erforderlichen Fachkräfte hatten, um die durch den ungeheuren Wohnungsbau auf sie zukommenden Aufgaben zu bewältigen, führte die Wohnungs-AG auch die Baumaßnahmen des öffentlichen Sektors aus, wie Straßen, Kanalisation, Schulen und auch Versorgungseinrichtungen.

Die städtebauliche Planung war ursprünglich auf eine Großstadt von etwa 300 000 Menschen ausgerichtet²⁶⁾. Schon 1937 machte sich das Braunschweigische Staatsministerium Gedanken darüber, wie die zu erwartenden Folge- und Erschließungskosten, die auf etwa 130 Mio RM geschätzt wurden, aufgebracht werden könnten. Das preußische Ansiedlungsgesetz, das dem Siedlungsveranlasser die Kosten der Erstausstattung weitgehend aufbürdet, galt nur in einem kleinen preußischen Teil des Salzgittergebiets. Nachdem dieser Teil 1941 dem Land Braunschweig einverleibt worden war und § 3 der Zweiten Durchführungsverordnung zur Salzgitterverordnung vom 31. 7. 1942 (RGBl I S. 483) die Einführung des braunschweigischen Landesrechts auch in den früher preußischen Gebietsteilen bestimmt hatte, konnte das Problem der Erstausstattung mit Hilfe des Ansiedlungsgesetzes jedenfalls nicht gelöst werden. Man hatte wohl erwogen, im Lande Braun-

24) Vgl. Bergemann: „Salzgitter – Stadtgründung ohne Beispiel“, Salzgitter 1964, S. 15.

25) Im folgenden Reichswerke genannt; heute Salzgitteraktiengesellschaft.

26) Vgl. Beantwortung einer Anfrage des Ausschusses für Wirtschaftspolitik durch den Bundeskanzler vom 23. 2. 1950, Drucksache I/612.

schweig ein entsprechendes Gesetz einzuführen²⁷⁾, doch kam es dazu aus verschiedenen Gründen nicht. Seit Ende 1938 gab es immerhin die vorläufige Regelung durch das Reich in Form des schon mehrfach erwähnten Runderlasses des Reichsarbeitsministers vom 17. 12. 1938²⁸⁾. Dieser Erlaß bildete in Salzgitter die rechtliche Grundlage für die Folgekostenfinanzierung. 150 Mio RM hatten die Reichswerke beantragt, 78 Mio RM wurden bewilligt und 35 Mio RM tatsächlich aus dem Fonds des Reichsarbeitsministers ausgezahlt und verbaut²⁹⁾.

Auch seitens der Reichswerke wurden schon vor der Gründung der Stadt Salzgitter Erwägungen darüber angestellt, welcher Investitionsaufwand für die öffentlichen Baumaßnahmen erforderlich sei und wer als Träger dieser Lasten in Betracht käme. In einem ausführlichen Gutachten, das wahrscheinlich aus dem Jahre 1941 stammt, legte der Mitbegründer der Wohnungs-AG Dr. Georg Strickrodt³⁰⁾ dar, daß die neue Stadt als Träger der Erschließungs- und Folgekosten ausscheide. Der tatsächliche Investitionsbedarf sei so hoch, daß selbst die höchste Schuldenlast einer deutschen Stadt weniger als 20 %, vielleicht sogar nicht einmal 10 % des Kapitalaufwandes dieser Neugründung ausmachen würde³¹⁾. „Es bleibt also, wenn das Reich nicht selbst den gesamten Investitionsbedarf der neuen Stadt übernimmt, nur noch das Werk als Träger dieser Kapitallast übrig“³²⁾. Zu diesem Schluß gelangt der Gutachter unter Hinweis auf die Neugründung Wolfsburg, wo der wirtschaftliche Veranlasser für die Erstausrüstung in Anspruch genommen worden sei und unter Hinweis auf den Runderlaß des Reichsarbeitsministers, der ebenfalls von einer Beteiligung der die Siedlung veranlassenden Betriebe ausgehe. Um eine eigene Inanspruchnahme zu vermeiden, müßten die Reichswerke sich darum bemühen, Träger öffentlicher Aufgaben zu finden, die Folgekosten zu übernehmen bereit wären. „Jeder Erfolg kommt den HGW³³⁾ selbst zugute, da sich die Gefahr künftiger Belastungen vermindert“³⁴⁾. Zur Vermeidung der Inanspruchnahme für die Erstausrüstung der neuen Stadt gab der Gutachter den Reichswerken folgende Empfehlung³⁵⁾: „Die HGW haben immerhin die Möglichkeit, sich zunächst gegen eine Abwälzung der nicht konsolidierten Schuld zu wehren. Hierbei werden sie darauf verweisen können, daß, wie im Fall der KdF-Stadt, nicht die Volks-

27) Vgl. Werner Weber: „**Bericht und Votum über die kommunale Erstausrüstung der Stadt Salzgitter**“, Gutachten im Auftrag der Stadt Salzgitter, Göttingen 1965, S. 39 (nicht veröffentlicht).

28) Siehe oben S. 79 ff. und S. 84 dieser Arbeit.

29) Vgl. Hübötter: „**Rechts- und Organisationsfragen beim Bau neuer Gemeinden in der Bundesrepublik**“, Jür. Diss., Hamburg 1962, S. 77.

30) Nach dem Kriege mehrere Jahre Finanzminister Niedersachsens, jetzt Lehrstuhlinhaber für Finanz- und Steuerrecht an der TH Darmstadt. Sein Gutachten ist nur noch unvollständig erhalten und befindet sich in den Salzgitterakten des Bundesinnenministeriums, aufbewahrt im Zwischenarchiv des Bundesarchivs in Bad Godesberg.

31) Gutachten Teil C, S. 29.

32) Gutachten Teil E, S. 7.

33) Abkürzung für „Hermann-Göring-Werke“.

34) Gutachten Teil E, S. 6.

35) Gutachten Teil B, S. 19.

wagenwerk GmbH als Träger des Produktionsbetriebes die eigentliche Veranlasserin der neuen Siedlung ist, so auch im Fall der Stadt der Hermann-Göring-Werke nicht die Reichswerke AG für Erzbergbau und Eisenhütten ‚Hermann Göring‘ als Trägerin der Industrieanlagen, sondern das Reich, und zwar vertreten durch den Beauftragten für den Vierjahresplan, der eigentliche Veranlasser der Stadtgründung ist“. Dieser Empfehlung kamen die Reichswerke auch nach. Bei der Beantragung von Reichsmitteln aus dem Fonds des Reichsarbeitsministers sträubten sie sich, als Träger des Verfahrens aufzutreten. Sie ließen im Antragsformular die Rubrik: „Veranlasser der Siedlung — Name des Betriebes oder der Behörde . . .“ offen und schrieben dazu: „Vom Reichsarbeits- und Reichsinnenministerium zu bestimmen“ ³⁶⁾.

Bis Ende des Krieges waren in Salzgitter etwa 11 000 Wohnungen gebaut worden. Außerdem hatten die Reichswerke und die Wohnungs-AG für Straßen, Grünflächen, Versorgungsanlagen, Einrichtungen für die Feuerwehr, Straßenbeleuchtung und Kanalisation gesorgt. Kommunale Folgeeinrichtungen wurden jedoch — abgesehen von mehreren Volksschulen — wegen der kriegsbedingten Beschränkungen überhaupt nicht geschaffen ³⁷⁾. Daher verfügte die Stadt am Ende des Krieges lediglich über diejenigen kommunalen Einrichtungen, die die Ursprungsgemeinden bei der Stadtgründung eingebracht hatten. Außerdem befand sich fast die Hälfte des Grund und Bodens der städtischen Gemarkung im Eigentum der Reichswerke und ihrer Tochtergesellschaften, obwohl für die Industrieanlagen viel weniger Grundstücksflächen benötigt wurden ³⁸⁾. Da fast alle übrigen Grundstücke in privater Hand waren, verfügte die Stadt Salzgitter — ähnlich wie Wolfsburg — nicht einmal über das erforderliche Land für Schulen, Krankenhäuser, Verwaltungsgebäude, Straßen, Grünflächen, Friedhöfe usw., geschweige denn über irgendwelche Siedlungsflächen ³⁹⁾.

Nach dem Zusammenbruch hatte die Stadt Salzgitter nicht nur um ihre kommunale Erstausrüstung zu kämpfen, sondern mußte zusätzlich mit noch schwierigeren Problemen fertig werden: Die Reichswerke, einzige nennenswerte Steuerzahler der Stadt, durften nicht mehr produzieren und wurden von den Engländern weitgehend demontiert, große Flüchtlingsströme ergossen sich in die Stadt und ungewöhnlich starke Arbeitslosigkeit war die Folge. Die Einwohnerzahl der Stadt, die bei Kriegsende 114 000 betrug, nahm trotz der katastrophalen Verhältnisse im Salzgittergebiet kaum ab, da genügend Wohnungen — wenn auch viele nur in Barackenlagern — vorhanden waren. Die große Notlage der Stadt veranlaßte schließlich den Ersten Deutschen Bundestag zum

³⁶⁾ Vgl. Werner Weber: „Salzgitter-Gutachten“, S. 43.

³⁷⁾ Vgl. Werner Weber: „Salzgitter-Gutachten“, S. 52 und Bergemann a. a. O. S. 29.

³⁸⁾ Vgl. das Referat von Dr. Grimm anläßlich des Besuchs des niedersächsischen Innenministers Borowski in Watenstedt-Salzgitter am 13. 10. 1949, S. 8 (in den Salzgitterakten des Bundesinnenministeriums).

³⁹⁾ Vgl. den Bericht des Präsidenten des niedersächsischen Verwaltungsbezirks Braunschweig vom 21. 2. 1958 über die kommunale Erstausrüstung der Stadt Salzgitter, S. 5 (nicht veröffentlicht).

helfenden Eingreifen. Er beauftragte den damaligen wirtschaftspolitischen Ausschuß, die Lage an Ort und Stelle zu überprüfen und Vorschläge für eine wirtschaftliche und soziale Sanierung der Verhältnisse auszuarbeiten. Das Ergebnis der Untersuchungen des wirtschaftspolitischen Ausschusses fand seinen Niederschlag in der Drucksache I/1220. Der Ausschuß hatte sich auch von den völlig unzulänglichen kommunalen Verhältnissen in Salzgitter überzeugen können und beantragte deshalb:

„Der Bundestag wolle beschließen:

I. Die Bundesregierung wird ersucht,

1. ...
2. ...
3. alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um im Rahmen des Programms der kommunalen Erstausrüstung der Stadt Watenstedt-Salzgitter die Mittel für 4 Schulen, für Kläranlagen, für eine Bahnunterführung und für die Wasserversorgung im Gesamtbetrag von 8,74 Mio DM in Form einer kommunalen Anleihe zur Verfügung zu stellen und alles zu tun, um die Zwischenfinanzierung durch einen mittelfristigen Schatzwechselkredit an das Land Niedersachsen ... zu ermöglichen ...“

In der Begründung seines Antrags ging der Ausschuß unter III C auf die kommunalpolitischen Probleme in Salzgitter ein und stellte diejenigen kommunalen Einrichtungen und Anlagen zusammen, die am dringendsten geschaffen werden mußten. Dazu zählte er außer den schon genannten Projekten ein Krankenhaus, ein zentrales Schlachthaus, Verwaltungsgebäude, Kultureinrichtungen, Grundstücke für Friedhöfe, Grünflächen und Sport- und Spielplätze. Die hierfür erforderlichen Investitionen schätzte er auf rund 20,1 Mio DM. Diese Kosten sollten durch eine kommunale Anleihe der Stadt Watenstedt-Salzgitter und mit Hilfe einer Zwischenfinanzierung durch einen mittelfristigen Schatzwechselkredit an das Land Niedersachsen gedeckt werden. Der Antrag des wirtschaftspolitischen Ausschusses wurde vom Bundestag angenommen, doch es kam nicht zu der vorgeschlagenen Finanzierung der Erstausrüstung, da sich die Stadt, unterstützt vom niedersächsischen Innenministerium, weigerte, die Anleihe aufzunehmen. Obwohl der Bund zunächst erklärte, „aus finanz-verfassungsrechtlichen Gründen“ nicht selbst die Kosten der Erstausrüstung übernehmen zu können⁴⁰⁾, hat er der Stadt Salzgitter schließlich doch in der Zeit von 1950 bis 1962 erhebliche Mittel zur Finanzierung kommunaler Bauprojekte zugewendet. Die vom Bund geleisteten Zuschüsse betrugen insgesamt 39,054 Mio DM. Sie wurden im Haushaltsplan ausgewiesen und auf Grund besonderer Bewilligungsverträge ausbezahlt⁴¹⁾. Der

⁴⁰⁾ Vgl. Antwortschreiben des Bundeskanzlers vom 2. 11. 1950 auf die Entschließung des Bundestages vom 28. 7. 1950, Drucksache I/1570.

⁴¹⁾ Vgl. Werner Weber: „Salzgitter-Gutachten“, S. 56/57.

Bund hat der Stadt Salzgitter gegenüber niemals anerkannt, zur Kostentragung für ihre kommunale Erstausrüstung verpflichtet zu sein. In den Bewilligungsverträgen hieß es sogar ausdrücklich, daß die Bundesmittel „ohne Anerkennung einer Rechtspflicht“ gewährt würden.

Der Bund, der seit etwa 1950 als Alleineigentümer der ehemaligen Reichswerke und ihrer Tochtergesellschaften feststeht, hat der Stadt Salzgitter jedoch nicht ohne besonderen Grund bei der Beschaffung ihrer kommunalen Erstausrüstung geholfen. Vielmehr wurde eine Verpflichtung des Bundes allgemein anerkannt, nur nicht ein dieser Verpflichtung korrespondierender Rechtsanspruch der Stadt auf Erstausrüstung. Ein Kurzgutachten, das im Bundesinnenministerium angefertigt wurde⁴²⁾, kommt zu folgendem Ergebnis: „Wenn auch die rechtliche Verpflichtung des Bundes zur Finanzierung der kommunalen Anlagen von Watenstedt-Salzgitter sehr zweifelhaft sein kann, so wird doch wenigstens eine moralische und politische Verpflichtung zu bejahen sein. Sie ergibt sich daraus, daß das Reich den Bau der Industrieanlagen im Raume Watenstedt-Salzgitter veranlaßt und damit die gegenwärtige Notlage verursacht hat.“ Die gleiche Ansicht kommt in einem Brief des Bundesinnenministers an den Bundesfinanzminister aus dem Jahre 1950⁴³⁾ zum Ausdruck, wo es heißt: „Unabhängig von der Frage der Rechtspflicht bestand jedoch allseitige Übereinstimmung darüber, daß der Bund jedenfalls politisch und moralisch verpflichtet ist, für die Nachholung der unterbliebenen kommunalen Erstausrüstung zu sorgen, da der gegenwärtige kommunale Notstand durch eine Maßnahme des Deutschen Reichs veranlaßt worden ist und der Bund für sich in Anspruch nimmt, mit dem Deutschen Reich identisch zu sein.“

Das Land Niedersachsen hat der Stadt Salzgitter von 1948 bis 1956 insgesamt rund 17 Mio DM Bedarfszuweisungen gewährt. Die Stadt wurde in den fünfziger Jahren auch mit Land ausgestattet. Etwa 136 ha Grundfläche traten die Reichswerke und ihre Tochtergesellschaften auf Grund von § 7 Wohnsiedlungsgesetz kostenlos an die Stadt ab. Grundstücke in der Gesamtgröße von ungefähr 229 ha erwarb die Stadt von den Reichswerken zu Preisen zwischen 0,10 und 5 DM/qm⁴⁴⁾.

Der Grund, weshalb die Stadt Salzgitter selbst bis heute noch nicht ihre kommunale Erstausrüstung restlos beschaffen konnte, liegt in erster Linie darin, daß die AG für Berg- und Hüttenbetriebe (Reichswerke) bis zum Ende der fünfziger Jahre nur sehr niedrige Gewerbesteuern zu zahlen brauchte. Während z. B. die Stadt Wolfsburg 1950 bei einer Einwohnerzahl von 25 000 bereits 5,2 Mio DM Gewerbesteuern einnahm⁴⁵⁾, betrugen die Gewerbesteuererträge Salzgitters im

42) Ohne Verfasserangabe und Datum; in den Salzgitterakten des Bundesinnenministeriums.

43) Ebenfalls in den Salzgitterakten des Bundesinnenministeriums.

44) Vgl. Bergemann a. a. O. S. 90.

45) Vgl. Loschelder-Storck a. a. O. S. 12.

gleichen Jahr bei etwa 100 000 Einwohnern nur 1,8 Mio DM ⁴⁶). Die AG für Berg- und Hüttenbetriebe zahlte überhaupt erstmals 1956 auch Gewerbesteuern vom Ertrage, bis dahin nur Gewerbesteuern vom Kapital und Lohnsummensteuer ⁴⁷). Die Stadt Salzgitter stützt deshalb ihr Verlangen nach weiterer Bundeshilfe auf den Nachholbedarf. Nach ihrer Ansicht fehlen ihr die Mittel, die eine kontinuierliche Anpassung der kommunalen Verhältnisse an den gesteigerten Bedarf ermöglichen.

Werner Weber bejaht in seinem bereits mehrfach erwähnten Salzgitter-Gutachten einen Rechtsanspruch der Stadt auf Erstaussstattung ⁴⁸). Die Verpflichtung, einer Gemeinde in einem Fall wie dem vorliegenden eine kommunale Erstaussstattung zu gewähren, ergebe sich auch ohne ausdrückliche gesetzliche Normierung daraus, daß es aus Gründen der Ordnung und der Wahrung angemessener und gleichzeitiger Lebensverhältnisse der Bevölkerung zwingend sei, einer von einer Industriesiedlung oder einem sonstigen Gestaltungsvorhaben betroffenen Gemeinde, wenn dadurch die Grenzen ihrer Leistungskraft und der Rahmen ihres traditionellen kommunalen Gefüges gesprengt würden, das Hineinwachsen in eine normale Erfüllung ihrer kommunalen Aufgaben zu ermöglichen. Die Pflicht zur kommunalen Erstaussstattung treffe primär den Veranlasser. Im Fall Salzgitter müsse der Bund die Erstaussstattung gewähren. Denn das Reich habe mit den Reichswerkeunternehmen die kommunale Entwicklung veranlaßt; der Bund sei, von der Frage der staatsrechtlichen Identität mit dem Reich oder seiner Nachfolge in die Rechtsstellung des Reiches ganz abgesehen, durch Übernahme des Reichswerkekonzerns in die Rolle des Veranlassers (und des Nutznießers) eingetreten. Ob der Bund selbst die Ausstattungsverpflichtung zu erfüllen habe oder ihre Erfüllung auf den Reichswerkekonzern abbürden könne, wäre von Bundes wegen zu entscheiden.

Bisher haben sich weder der Bund noch die AG für Berg- und Hüttenbetriebe bereitgefunden, der Stadt Salzgitter weitere Leistungen zu erbringen. Da das preußische Ansiedlungsgesetz als einzige wirkliche Rechtsgrundlage für einen Anspruch auf Erstaussstattung im Salzgittergebiet nicht gilt, wird die Stadt wegen des zu großen Prozeßrisikos nicht den Klageweg beschreiten, sondern versuchen, im Verhandlungsweg zu ihrer noch fehlenden Ausstattung zu kommen ⁴⁹).

⁴⁶) S. den Bericht des Präsidenten des niedersächsischen Verwaltungsbezirks Braunschweig a. a. O., Anlage 8.

⁴⁷) Vgl. Kurzreferat des Oberstadtdirektors Paslat anläßlich des Besuchs des Bundestagsausschusses für Kommunalpolitik und öffentliche Fürsorge am 2. 6. 1958, S. 6/7; in den Salzgitterakten des Bundesinnenministeriums.

⁴⁸) S. 64 ff.

⁴⁹) An Literatur über Salzgitter sei noch erwähnt: „**Neue Städte in der Bundesrepublik**“. Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln 1957/60, Heft 50, S. 41 ff. Strickrodt: „**Industrie und Gemeinwesen im koordinierten Aufbau, dargestellt am Beispiel Salzgitter**“, Institut für Raumforschung, Vorträge, Heft 8, Bad Godesberg 1961. Krebs: „**Zum Thema „Neue Städte“**“. In Bauwelt 1960, S. 929 bis 930. Böttcher-Proske: „**Das jüngste Industrierevier Deutschlands, Watenstedt-Salzgitter**“. Die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Probleme, Watenstedt-Salzgitter 1950. Fabricius: „**Hat die Stadt einen Rechtsanspruch auf Erstaussstattung?**“. Unveröffentlichtes Rechtsgutachten, Salzgitter-Lebenstedt, Rechtsamt, 6. 5. 1954. Lauffer: „**Städtebauliche Studien. Salzgitter und Wolfsburg**“. In GW 1962, S. 287–289.

II. Die sogenannten Flüchtlingsstädte

Als in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg etwa 12 Millionen Vertriebene und Flüchtlinge aus dem deutschen Osten in das heutige Gebiet der Bundesrepublik einströmten, stellte sich die scheinbar unlösbare Aufgabe, diese Menschen in das Wirtschaftsgefüge Westdeutschlands einzugliedern, ihnen ein Unterkommen und Arbeit zu geben. Zunächst stand wegen der ungeheuren Kriegszerstörungen das Wohnungsproblem im Vordergrund. Als Hilfe zur Linderung der Wohnungsnot boten sich damals die Bunker und Barackenlager vieler ehemaliger Heeresmunitionsanstalten an, die seit Kriegsende keinen Zweck mehr zu erfüllen hatten und sich deshalb gut für friedliche Besiedlungszwecke eigneten. Fast alle diese Munas⁵⁰⁾ waren auf sehr großen Flächen angelegt, die durch Straßen, Kanalisation und Versorgungsleitungen erschlossen waren. Obwohl die Munas auf den Demontagelisten der Siegermächte standen und dem Erdboden gleichgemacht werden sollten, gelang es den staatlichen und zum Teil auch kirchlichen Stellen schließlich doch, diese großen Vermögenswerte vor der restlosen Zerstörung zu bewahren und ihre Freigabe zur Ansiedlung von Flüchtlingen und Vertriebenen zu erreichen. Auf diese Weise entstanden in der Bundesrepublik etwa ein Dutzend Flüchtlingssiedlungen, von denen sich mehr als die Hälfte in wenigen Jahren zu kleinen Städten entwickelten. Die Ausstattung dieser neuen Städte mit kommunalen Einrichtungen ist sehr unterschiedlich. Hier zeigt sich deutlich das geringere oder größere Interesse des jeweiligen Bundeslandes und seine finanzielle Leistungsfähigkeit. Wegen unterbliebener Förderungsmaßnahmen seitens des Staates stellten auch einige wenige Siedlungen fast kümmerformen dar, an denen der wirtschaftliche und soziale Aufstieg Westdeutschlands vorüberging. Ihnen wurden deshalb im Zuge der veränderten politischen Verhältnisse wieder militärische Funktionen zugewiesen, so z. B. Langendamm im Kreise Diepholz⁵¹⁾. In der folgenden Darstellung soll die Entstehung und Ausstattung der wichtigsten Flüchtlingsstädte geschildert werden⁵²⁾.

1. Espelkamp (Kreis Lübbecke, Nordrhein-Westfalen)

Die Stadt Espelkamp, deren Gesamtfläche 2241 ha groß ist, war ursprünglich ein Dorf, das Ende der dreißiger Jahre etwa 1000 Einwohner zählte. 1938 wurde auf einem 360 ha großen Gebiet der Gemeinde, der heutigen neuen Stadt (dem Ortsteil Mittwald), eine Heeresmunitions-

⁵⁰⁾ Muna = Abkürzung für Heeresmunitionsanstalt.

⁵¹⁾ Vgl. Alois Schmidt: „**Espelkamp-Mittwald**“. In: Berichte zur deutschen Landeskunde 1961, S. 77.

⁵²⁾ Neugablonz, eine Flüchtlingssiedlung, die schon 1960 etwa 11 000 Einwohner groß war und in der die Gablonzer Glas- und Schmuckwarenindustrie ansässig geworden ist, wird hier ausgeklammert, weil die Siedlung nur ein Ortsteil der etwa dreimal so großen Stadt Kaufbeuren in Bayern ist.

anstalt errichtet. Nach Kriegsende zogen in die leerstehenden Holzbaracken eines ehemaligen Arbeitslagers der Muna etwa 120 Flüchtlingsfamilien ein. Ende 1948 erfolgte die Freigabe des von den Engländern beschlagnahmten Munakomplexes, damit er für friedliche Zwecke verwendet werden konnte. Vorhanden waren damals noch 133 massive Gebäude mit einer Fläche von 60 000 qm, ein Wasserwerk, eine biologische Kläranlage mit teilweiser Kanalisierung, ein Energieanschlußnetz von 18 km Länge, ein Anschlußgleis an die Bundesbahn und ein 20 km langes Straßennetz ⁵³⁾.

Träger des Neustadtprojektes Espelkamp ist die „Aufbaugemeinschaft Espelkamp GmbH“, die 1949 von dem Land Nordrhein-Westfalen, der evangelischen Kirche in Deutschland und der evangelischen Kirche von Westfalen mit einem Stammkapital von 50 000 DM gegründet wurde. An der Gesellschaft, deren Stammkapital 1963 auf 1,25 Mio DM erhöht worden ist ⁵⁴⁾, sind das Land zur Hälfte und die beiden Kirchen zu je einem Viertel beteiligt. Aufgabe der Gesellschaft war „die Umgestaltung der bisherigen Wehrmachtsliegenschaften Espelkamp durch Maßnahmen des Wohnungs- und Siedlungswesens, durch Ansetzung von gewerblichen Unternehmen und Förderung sozialer und karitativer Anstalten zu einem gesunden, dem Allgemeinwohl dienenden Gemeinwesen, das Flüchtlingen und Vertriebenen eine neue Heimat bieten soll“ ⁵⁵⁾. Diese Aufgabe hat die Aufbaugemeinschaft inzwischen weitgehend erfüllt. Ende 1964 schloß sie mit der Stadt Espelkamp einen Vertrag, in welchem die Übernahme der von der Aufbaugemeinschaft erstellten Versorgungsanlagen (Wasserwerk, Kanalnetz) durch die Gemeinde geregelt wurde. Gleichzeitig kam es zu einer vertraglichen Vereinbarung über die zukünftige Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Erschließung. Danach beschränkt sich die künftige Funktion der Aufbaugemeinschaft auf die Weiterentwicklung der städtebaulichen Planung, die Beteiligung an den noch erforderlichen Erschließungsmaßnahmen und vor allem auf den Wohnungsbau ⁵⁶⁾.

Sehr günstig hat es sich beim Bau der neuen Stadt Espelkamp ausgewirkt, daß die Grundstücke, die für das Vorhaben notwendig waren, sich bereits im Besitz der öffentlichen Hand befanden. Da zunächst die Eigentumsfrage an dem Muna-Komplex strittig war, bestellte 1949 der Oberfinanzpräsident in Münster als Treuhänder des ehemaligen Reichsvermögens dem Land Nordrhein-Westfalen an dem ehemaligen wehrmachtstfiskalischen Grundbesitz ein Erbbaurecht auf 99 Jahre mit der Befugnis, Teilerbbaurechte an Siedler und Industriefirmen zu veräußern ⁵⁷⁾. 1958 erwarb Nordrhein-Westfalen das Muna-Gelände

⁵³⁾ Vgl. Leibrandt: „**Espelkamp — Stadt durch Aufbau von Gemeinschaft**“. In Gemeinschaft und Politik 1954, S. 7.

⁵⁴⁾ Vgl. Lowinski: „**Kurzmonographien der neuen Städte in Nordrhein-Westfalen**“. In dem unveröffentlichten Gutachten von Hartz: „**Kosten und Finanzierung neuer Städte in Nordrhein-Westfalen**“, Münster 1966, S. 16.

⁵⁵⁾ Vgl. Alois Schmidt a. a. O. S. 65.

⁵⁶⁾ Vgl. Lowinski a. a. O. S. 20.

⁵⁷⁾ Vgl. Leibrandt a. a. O. S. 9.

vom Bund und veräußerte 1960 159 ha zu einem Preis von 0,79 DM/qm an die Aufbaugemeinschaft weiter. Ende 1964 befanden sich 193 ha Grundfläche im Eigentum der Aufbaugemeinschaft, 160 ha im Eigentum der Stadt und 44 ha im Eigentum des Landes⁵⁸⁾. Durch die günstigen Konditionen im Kaufvertrag zwischen Land und Aufbaugemeinschaft beträgt der Durchschnittspreis im Aufbaubereich Espelkamp nur 1,07 DM/qm⁵⁹⁾.

Durch Beschluß vom 3. 10. 1959 hat die Landesregierung der Gemeinde Espelkamp in Würdigung ihrer Aufbauleistung die Bezeichnung Stadt zuerkannt. Damals hatte Espelkamp etwa 10 000 Einwohner. 1965 waren es bereits fast 13 000⁶⁰⁾. Die endgültige Einwohnerzahl ist auf 25 000 geplant.

Die kommunale Erstausrüstung Espelkamps ist an der jetzigen Einwohnerzahl gemessen dank der großzügigen Förderungsmaßnahmen des Landes und auch der Kirche weitgehend beschafft. Das Schulwesen in der Stadt ist gut ausgebaut. Träger des einen Gymnasiums und aller Kindergärten ist die evangelische Kirche. Die Stadt braucht nur 21,7 % der Gesamtherstellungskosten für alle Schulen selbst zu tragen. Die übrigen Finanzierungsträger sind das Land mit 59 %⁶¹⁾, die evangelische Kirche mit 18,2 % und der Kreis mit 1 %⁶²⁾. Espelkamp verfügt über ein Rathaus, Sportanlagen, ein Freibad, ein Jugend- und Altersheim. Auch für diese kommunalen Einrichtungen hat die Stadt erhebliche Zuschüsse erhalten. Ihr Eigenanteil liegt zwischen 40 und 70 %⁶³⁾. Der Bau eines Hallenbades und eines städtischen Bauhofes ist geplant. Es fehlt nur noch ein Krankenhaus und eine Stadt- oder Mehrzweckhalle.

Die Wirtschaftsgrundlage der Stadt Espelkamp ist durch breite Streuung verschiedenster Wirtschaftszweige solide und krisenfest. Die vielen, meist mittleren Industrie- und Handwerksbetriebe sichern der Stadt ein gutes Gewerbesteueraufkommen. Schon Ende der fünfziger Jahre hatte Espelkamp das höchste Gewerbesteueraufkommen im Kreis Lübbecke⁶⁴⁾. Bei 12 500 Einwohnern hatte Espelkamp 1964 ein Gesamtsteueraufkommen von 3,24 Mio DM (davon 2,83 Mio DM Gewerbesteuer)⁶⁵⁾. Seit 1962 liegen die Steuereinnahmen Espelkamps pro Kopf der Bevölkerung höher als die Pro-Kopf-Einnahmen der Gemeinden im Bundesdurchschnitt. Die höheren Einnahmen bewegen sich zwischen 65 DM (1962) und 112 DM (1965) je Einwohner⁶⁶⁾.

⁵⁸⁾ Vgl. Hartz a. a. O. S. 79.

⁵⁹⁾ Vgl. Hartz a. a. O. S. 80 Tabelle 5.

⁶⁰⁾ Vgl. Lowinski a. a. O. S. 20.

⁶¹⁾ Davon 2,4 % Darlehen, der Rest Zuschuß.

⁶²⁾ Vgl. Hartz a. a. O. S. 191.

⁶³⁾ Vgl. Hartz a. a. O. S. 188 Übersicht 20 und S. 195 Übersicht 25.

⁶⁴⁾ Vgl. Hübötter: „**Rechts- und Organisationsfragen beim Bau neuer Gemeinden in der Bundesrepublik**“, Jur. Diss., Hamburg 1962, S. 80.

⁶⁵⁾ Vgl. Hartz a. a. O. S. 77.

⁶⁶⁾ Vgl. Hartz a. a. O. S. 224 Tabelle 38.

Espelkamp ist heute eine blühende und aufstrebende Stadt. Hier haben sich die Hilfe des Staates und die Unterstützung durch die Kirche zusammen mit dem Aufbauwillen und unermüdlichen Fleiß der Flüchtlinge sinnvoll ergänzt, so daß Espelkamp schon heute als wirtschaftlich gesundes und leistungsfähiges Gemeinwesen bezeichnet werden kann. Die Stadt ist bereits ein industriell und gewerblich, aber auch kulturell bedeutsames Zentrum für das landwirtschaftlich orientierte Umland geworden ⁶⁷⁾.

2. Allendorf (Kreis Marburg, Hessen)

Die Entstehungsgeschichte der Stad Allendorf, deren Gesamtfläche 2939 ha groß ist, ist der von Espelkamp sehr ähnlich. Ursprünglich war die Gemeinde ein unbedeutendes Dorf, das 1939 etwa 1500 Einwohner zählte ⁶⁸⁾. Kurz vor Kriegsbeginn wurden auf einem etwa 1000 ha großen Waldgelände der Gemeinde zwei Heeresmunitionsanstalten errichtet, die Sprengstoffe und Sprengkörper aller Art herstellten. Die beiden Werke, in denen einschließlich der Bauarbeiter zeitweise mehr als 16 000 Personen beschäftigt waren, sollen in der Produktionskapazität die größten ihrer Art in Europa gewesen sein.

Nach dem Kriege waren beide Werke der Demontage ausgesetzt. Im Mai 1949 wurden sie von der Besatzungsmacht freigegeben. Von dem einen Werk waren noch rund 200 Gebäude mit etwa 120 000 qm Grundfläche gebrauchsfähig. Erhalten geblieben waren außerdem ein Wasserwerk mit 33 Tiefbrunnen, ein Stromverteilungsnetz, 45 km befestigte Straßen und ein 28 km langes Gleisnetz.

Da sich Allendorf nach dem Kriege durch den starken Flüchtlingszu- strom und eine ungewöhnlich große Arbeitslosigkeit zu einem Gebiet sozialen Elends entwickel hatte, entschloß sich das Land Hessen, das 560 ha umfassende Muna-Gelände des genannten einen Werkes zu kaufen ⁶⁹⁾ und es einer produktiven Arbeitslosenfürsorge zuzuführen. Anfang 1954 gründeten deshalb das Land Hessen und die landes- eigene „Hessische Treuhandverwaltung GmbH“ die „Aufbaugesell-

⁶⁷⁾ An Literatur über Espelkamp ist außer dem bereits zitierten Schrifttum noch zu nennen: „**Neue Städte in der Bundesrepublik**“, Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln 1957/60, Heft 50, Teil II, S. 14–17. Souchon: „**Espelkamp – die Entwicklung einer neuen Stadt**“. In Neue Städte und Slumsanierung in Deutschland. Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Beiträge und Untersuchungen; Neue Folge der „Materialiensammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen“, Bd. 52, S. 11–17. Heuer: „**Veränderungen der Raumstruktur durch Städtebau und Wohnungspolitik**“. In Raumordnung, Landesplanung, Städtebau. Deutscher Industrie- und Handelstag. Schriftenreihe Heft 75, Bonn 1961, S. 92. Ders.: „**Das Wagnis der Neustädte**“. In Neue Heimat 1959, Heft 8, S. 4 ff. „**Espelkamp – Stadt aus Wille und Leistung**“ (ohne Verfasserangabe), in Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht 1955, S. 125. Lauffer: „**Großstadt ohne Raum und neue Städte**“. In GW 1960, S. 277 bis 280.

⁶⁸⁾ Vgl. hierzu und im folgenden „**Neue Städte in der Bundesrepublik**“. Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln 1957/60, Heft 50, Teil II, S. 4–9.

⁶⁹⁾ Der Kaufpreis betrug 0,75 DM/qm.

schaft Allendorf GmbH“. Diese erhielt die Aufgabe zugewiesen, die Vermögenswerte in Allendorf zu verwalten, neue gewerbliche Betriebe heranzuziehen und anzusiedeln, bestehende Betriebe zu unterstützen und zu fördern, sowie nach Kräften den Wohnungsbau zu betreiben. Angeregt zu diesem Vorgehen wurde das Land Hessen durch das Beispiel der Flüchtlingsgemeinde Espelkamp. Obwohl der Entschluß, Allendorf durch Förderungsmaßnahmen des Landes zu einer Stadt auszubauen erst relativ spät (Anfang 1954) gefaßt wurde, hat sich schon nach wenigen Jahren gezeigt, daß die Entscheidung richtig war. Allendorf hat sich schnell zu einer aufstrebenden Stadt mit stabilen Wirtschaftsverhältnissen entwickelt.

Das Gelände und die Anlagen des anderen Sprengstoffwerkes stehen im Bundeseigentum. Der Bund hat dort eine Garnison für die Bundeswehr errichtet.

Die Bevölkerung Allendorfs, das seit dem 1. 10. 1960 berechtigt ist, sich „Stadt Allendorf“ zu nennen, ist sprunghaft gestiegen ⁷⁰⁾:

1939	1 497 Einwohner
1950	3 785 Einwohner
1955	6 133 Einwohner
1961	10 824 Einwohner
1965	14 626 Einwohner

Die Stadt Allendorf mit ihren heute (1966) rund 15 000 Einwohnern verfügt über folgende kommunale Einrichtungen: ein Rathaus, das 1964 fertiggestellt worden ist, drei Volksschulen (eine vierte ist im Bau), eine Realschule, die ebenfalls 1964 eingeweiht werden konnte, eine Mehrzweckhalle, einen 1950 erbauten Sportplatz, der 1965/66 zum Stadion erweitert worden ist, einen Schulsportplatz, ein Freibad, einen Kindergarten, eine 1964 eingerichtete Stadtbücherei und ein Feuerwehrgerätehaus. Ein Hallenbad, eine Sporthalle und ein Jugendheim sind in der Planung. Die Finanzierung dieser Folgeeinrichtungen erfolgte in erster Linie mit Eigen- und Kapitalmarktmitteln, aber auch mit Landes-, Kreis- und Bundeszuschüssen. Der Bund hat der Stadt Allendorf Zuschüsse für Folgeeinrichtungen gewährt, weil sich – wie erwähnt – in Allendorf eine Bundeswehrgarnison befindet. Auf Grund des Art. 106 Abs. 7 GG hat die Stadt Allendorf einen Rechtsanspruch auf Bundeshilfe ⁷¹⁾.

Allendorf, hat mit 228 Betriebsstätten eine gesunde Wirtschaftsgrundlage. Es handelt sich hauptsächlich um Klein- und Mittelbetriebe mit insgesamt 7287 Beschäftigten, wovon 3094 Einpendler sind. Die Be-

⁷⁰⁾ Diese und die folgenden Angaben beruhen auf einer schriftlich erteilten Auskunft des Magistrats der Stadt Allendorf vom 12. 8. 1966.

⁷¹⁾ Siehe hierzu eingehend oben S. 48 ff. dieser Arbeit.

triebe enthalten eine gute Mischung fast aller Industriezweige. Die Gewerbesteuer der Stadt hat sich folgendermaßen entwickelt:

1954	158 000 DM
1956	328 000 DM
1958	500 000 DM
1961	1 202 586 DM
1962	1 671 163 DM
1963	1 940 436 DM
1964	2 284 853 DM
1965	2 480 000 DM ⁷²⁾
1966	2 450 000 DM ⁷²⁾

Die verbleibenden Einnahmen der Stadt ⁷³⁾ betrugen 1961 1,07 Mio DM und 1965 2,46 Mio DM. Die Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung (ohne Schlüsselzuweisungen) lagen 1961 bei 130,4 DM und 1965 bei 194 DM ⁷⁴⁾. Die Einnahmen der Gemeinden in der Größenordnung zwischen zehntausend und zwanzigtausend Einwohnern im Bundesdurchschnitt betrugen 1961 184,7 DM und 1965 204 DM pro Kopf der Bevölkerung ⁷⁵⁾. Danach liegt Allendorf mit seinen Steuereinnahmen pro Einwohner auch jetzt noch unter dem Durchschnitt vergleichbarer Gemeinden. Das rechtfertigt nicht nur die relativ hohen Schlüsselzuweisungen für Allendorf, sondern auch die Forderung nach einer weiteren gezielten öffentlichen Hilfe, damit die Stadt ihren Nachholbedarf decken und mit ihrem überaus starken Wachstum Schritt halten kann. Bedauerlicherweise hat das Land Hessen trotzdem seit 1957 seine besonderen Förderungsmaßnahmen für Allendorf eingestellt. Es wird argumentiert, daß diese neue Stadt bereits genügend Hilfe von seiten des Landes empfangen habe.

Die endgültige Größe Allendorfs wird bei etwa 20 000 Einwohnern liegen. Nachdem die Aufbaugesellschaft ihre Aufgaben weitgehend erfüllt hat, ist sie am 15. 8. 1966 aufgelöst worden ⁷⁶⁾.

3. Neutraubling (Kreis Regensburg, Bayern)

Neutraubling ist die kleinste der vier selbständigen Flüchtlingsgemeinden in Bayern. Sie ist eine wirkliche Neugründung, da es einen bereits bestehenden Siedlungskern vorher nicht gab. Neutraubling ist

⁷²⁾ Die Angaben für das Steuerjahr 1965 sind Sollangaben des Haushaltsplanes, die des Steuerjahres 1966 sind die Planansätze.

⁷³⁾ Mit Schlüsselzuweisungen, aber abzüglich der Kreisumlage und der Gewerbesteuerausgleichszahlungen an die Wohngemeinden.

⁷⁴⁾ Eigene Berechnungen aufgrund der Angaben in dem Schreiben der Stadt Allendorf vom 12. 8. 1966.

⁷⁵⁾ Diese Angaben sind dem Gutachten von Hartz entnommen: „Kosten und Finanzierung neuer Städte in Nordrhein-Westfalen“, Münster 1966, S. 224 Tabelle 38.

⁷⁶⁾ An weiterer Literatur über Allendorf ist noch zu nennen: Hübotter: „Rechts- und Organisationsfragen beim Bau neuer Gemeinden in der Bundesrepublik“, Jur. Diss., Hamburg 1963; S. 99 bis 103 und Gummel: „Ein Dorf wird Industriezentrum. Die Entwicklung Allendorfs von einer ländlichen Siedlung zu einer Industriegemeinde“. In Gemeinschaft und Politik 1955, S. 11 bis 26.

auf dem Gelände eines ehemaligen Militärflugplatzes entstanden. Als nach dem Kriege allmählich die zivile Besiedlung mit Flüchtlingen und Vertriebenen einsetzte, waren von dem ehemaligen Flugplatz noch Betonfundamente sowie Versorgungsanlagen und Verkehrseinrichtungen wenigstens teilweise vorhanden. Das Aufbaugelände, das 256 ha umfaßt, wurde 1947 der Nachbargemeinde Barbing zur kommunalen Betreuung zugewiesen. Es gehörte ursprünglich zu den vier Gemeinden Harting, Obertraubling, Niedertraubling und Rosendorf. 1950 wurde es zunächst nach Barbing eingemeindet, aber schon am 1. 4. 1951 zusammen mit einigen Teilen der Gemeinde Barbing durch Entschließung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern zur selbständigen Gemeinde Neutraubling erhoben ⁷⁷⁾.

In Neutraubling gab es keinen Gründungsträger wie in Espelkamp oder Allendorf. Aus einer 1947 gegründeten Notgemeinschaft der Vertriebenen entwickelte sich später die „Aufbaugemeinschaft für Industrie, Handel und Gewerbe“, die als Partner der Gemeindeverwaltung die Anfangsschwierigkeiten beim Aufbau zu bewältigen half.

Neutraubling zählt heute (1966) 5700 Einwohner. Da das Baugelände der Gemeinde bald erschöpft ist, sind die endgültigen Planungen vorerst nur auf eine Größe von 6500 Einwohnern gerichtet ⁷⁸⁾. Es sind jedoch Verhandlungen mit dem Bayerischen Staat im Gange, der für die derzeit noch landwirtschaftlich genutzten Flächen der Gemeinde ein Wiederkaufsrecht besitzt. Die Entwicklung der Einwohnerzahl sieht folgendermaßen aus:

1945	7 Einwohner
1947	13 Einwohner
1949	740 Einwohner
1951	1 250 Einwohner
1955	2 287 Einwohner
1960	3 799 Einwohner
1966	5 700 Einwohner

Die kommunalen Einrichtungen der Gemeinde bestehen aus einem jüngst erbauten Rathaus, einer 23-klassigen Knaben- und Mädchen-volksschule, einem gemeindlichen Bauhof, Feuerwehreinrichtungen mit Löschteich, der im Sommer als Freibad benutzt wird, einem Sport- und Kinderspielplatz, einem Jugendraum und einer Volksbücherei. Geplant sind eine Realschule, die der Landkreis finanzieren und für die Neutraubling das Grundstück ankaufen wird. Ferner die Erweiterung der Volksschule mit Lehrschwimmbecken, die Errichtung eines großen Kinderspielplatzes, der Ausbau des Sportplatzes, eine Erweiterung des Friedhofes und Leichenhauses und der Bau einer Badeanstalt. Außerdem hat sich die Gemeinde ein umfangreiches Programm

⁷⁷⁾ Vgl. Hübotter: „Rechts- und Organisationsfragen beim Bau neuer Gemeinden in der Bundesrepublik“, Jür. Diss., Hamburg 1962, S. 105.

⁷⁸⁾ Diese und die folgenden Angaben sind einer schriftlichen Auskunft der Gemeinde Neutraubling vom 30. 8. 1966 entnommen.

für die Ausbesserung und den Neubau von Erschließungsanlagen vorgenommen. Die Wasserversorgungs- und Kanalisationsanlagen, die noch von dem ehemaligen Militärflugplatz stammen, sind schadhaft und daher instandsetzungsbedürftig. Die Gemeinde schätzt ihre geplanten Investitionen auf über 8 Mio DM. Nach ihrer Ansicht hat sie in dieser Hinsicht im Vergleich zu anderen organisch gewachsenen Gemeinden ähnlicher Struktur und Größe einen großen Nachholbedarf.

Neutraubling hat sich zu einer Industriegemeinde mit gesunder Wirtschaftsgrundlage entwickelt. In der Gemeinde sind 130 Betriebe ansässig, die 3246 Menschen Arbeit geben. 1308 Einpendler aus den umliegenden Ortschaften kommen täglich nach Neutraubling zur Arbeit. Schon 10 Jahre nach seiner Gründung war Neutraubling das der Zahl der Einwohner nach größte, steuerkräftigste und entwicklungsfähigste Gemeinwesen im Landkreis Regensburg⁷⁹⁾. Die Gewerbesteuererinnahmen haben sich wie folgt entwickelt:

1961	771 611 DM
1962	649 470 DM
1963	807 322 DM
1964	744 377 DM
1965	1 227 691 DM

Die Steuereinnahmen Neutraublings je Einwohner sind sehr hoch. Sie betrugen 1961 207 DM und 1965 250 DM.

Obwohl der Bayerische Staat Neutraubling längst nicht in dem Maße gefördert hat wie Nordrhein-Westfalen die Stadt Espelkamp und Hessen die Stadt Allendorf, ist Neutraubling dennoch mit Hilfe der bewunderswerten Schaffenskraft seiner Bewohner und dank der vielen Gewerbebetriebe zu einer gesunden, leistungsstarken Gemeinde geworden, die sich ihre Erstausrüstung weitgehend selbst beschaffen konnte. Sollte die günstige Entwicklung der vergangenen Jahre weiterhin anhalten, wird Neutraubling, das mit 290 DM Verschuldung je Einwohner seine tragbare Verschuldungsgrenze noch nicht erreicht hat⁸⁰⁾, die noch fehlenden kommunalen Einrichtungen aus eigener Kraft erstellen können.

4. Geretsried (Kreis Wolfratshausen, Bayern)

Die Gemeinde Geretsried ist auf dem ehemaligen Gelände zweier Rüstungswerke mit einer Gesamtfläche von 935 ha entstanden. Auch sie ist eine Gründung „aus wilder Wurzel“, weil sie ohne Anlehnung an einen schon bestehenden Siedlungskern errichtet wurde. Die all-

⁷⁹⁾ Vgl. die von der Gemeinde Neutraubling 1961 herausgegebene Schrift „10 Jahre Industriegemeinde Neutraubling“, S. 19.

⁸⁰⁾ Die durchschnittliche Verschuldung der kreisangehörigen Gemeinden in Bayern über 10 000 Einwohner betrug 1964 332 DM; vgl. Statistische Berichte des Bayerischen Statistischen Landesamtes: „Die Schulden von Land, Gemeinden, Gemeindeverbänden und kommunalen Zweckverbänden am 31. 12. 1964“.

mähliche Besiedlung des Geländes setzte schon 1946 ein, als nach und nach Vertriebenentransporte in den Wohnbaracken der Rüstungswerke untergebracht wurden. Zu den beiden Werken gehörten ursprünglich 550 Betongebäude, darunter Kraftwerke und Kesselhäuser, Warmwasseranlagen, 36 Transformatorenstationen, Wasserpumpwerke, 70 km Betonstraßen und 10 km sonstige Straßen, eine Werksbahn von 10 km Länge, ein Rohrleitungsnetz von 35 km und ein Kabelleitungsnetz von 45 km Länge. Die Gebäude und Anlagen waren nach dem Zusammenbruch von Fremdarbeitern verwüstet und von der Besatzungsmacht zu etwa einem Drittel demontiert worden⁸¹⁾. Nachdem bis 1950 die kleine Nachbargemeinde Gelting die Flüchtlings-siedlung kommunal betreut hatte, wurde aus ihr mit Entschließung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 29. April 1950 rückwirkend zum 1. April 1950 eine neue Gemeinde mit dem Namen Geretsried gebildet. Sie ging aus Gebietsteilen der Gemeinden Gelting, Königsdorf, Osterhofen und Ergertshausen und eines gemeindefreien Staatsforstbezirks hervor⁸²⁾. Bei der Gemeindegründung erhielt Geretsried vom Bayerischen Staat eine „Erstausrüstung“ von 10 000 DM, die nicht einmal für die Errichtung einer Kanzlei ausreichte.

Besonders hemmend auf den Aufbau der Gemeinde wirkten sich die viele Jahre hindurch ungeklärten Eigentumsverhältnisse am Grund und Boden aus. Die Betriebe erhielten ihr Bauland nur pachtweise zwar zu niedrigen Preisen mit langfristigen Zahlungsbedingungen, doch konnten sie die ihnen gewährten Aufbaukredite nicht hypothekarisch absichern. Die landeseigene „Bayerische Landesanstalt für Aufbaufinanzierung“ konnte erst 1956 das Geretsrieder Gelände für 15 Mio DM käuflich erwerben. Sie überließ damals faktisch die öffentlichen Flächen und Anlagen unentgeltlich der Gemeinde. Eigentümerin wurde die Gemeinde jedoch erst durch einen im Juli 1961 mit der Landesanstalt geschlossenen Vertrag.

Als Gründungsträger fungierte in Geretsried ein aus dem Zusammenschluß der Unternehmerschaft hervorgegangener nichtrechtsfähiger Verein „Industriegemeinschaft Voralpenwerke“. Die Aufgaben und der Zweck dieser Organisation kommen deutlich in ihrer Satzung zum Ausdruck:

„... die Industriegemeinschaft erstrebt insbesondere:

1. Eine einheitliche Vertretung ihrer gemeinsamen wirtschaftlichen und ideellen Interessen nach außen hin,
2. die Erzielung wirtschaftlich vernünftiger Bedingungen für die mit den derzeitigen Eigentümern des Industriegeländes zu schließenden Pachtverträge,

⁸¹⁾ Vgl. hierzu Nagel: „Die Vertriebenengemeinde Geretsried“. In Waldkraiburg – Geretsried – Traunreut, Sonderausgabe der Zeitschrift Bayernland 1961, S. 16.

⁸²⁾ Vgl. Nagel a. a. O. S. 17.

4. die Schaffung menschenwürdiger Wohnstätten für ihre Arbeiterschaft, ggf. durch Gründung einer Siedlungsgenossenschaft,
5. die Schaffung und den Ausbau der für die Arbeiter- und Unternehmerschaft erwünschten Kulturstätten,
6. den späteren Erwerb und die gemeinsame Bewirtschaftung des Industriegeländes“⁸³⁾.

Geretsried hat heute (1966) etwa 12 500 Einwohner⁸⁴⁾. Die Planungen gehen auf eine endgültige Größe von ca. 25 000 Einwohnern. Die Bevölkerung in Geretsried wuchs sprunghaft an:

1950	2 260 Einwohner
1955	4 124 Einwohner
1959	6 020 Einwohner
1961	7 300 Einwohner
1964	9 781 Einwohner
1966	12 500 Einwohner

Die Ausstattung Geretsrieds mit kommunalen Einrichtungen ist nicht besonders reichhaltig. Mit ein Grund hierfür ist die Nähe der Kreisstadt Wolfratshausen und der Landeshauptstadt München. In der Kreisstadt ist vor kurzem ein Krankenhaus fertiggestellt worden. Dort befindet sich auch ein Gymnasium, eine Real- und eine Berufsschule. In Icking, einer nahegelegenen Gemeinde mit vielen gutsituierten, in München beschäftigten Einwohnern, ist von einem Zweckverband, dem auch Geretsried angehört, ein Gymnasium errichtet worden. Aus diesem Grunde verfügt Geretsried nur über zwei große Volksschulen. Träger der Kindergärten sind der Caritasverband und die Innere Mission. Das Geretsrieder Rathaus ist in dem stattlich wirkenden, gut erhaltenen ehemaligen Verwaltungsgebäude des einen Rüstungswerkes untergebracht. Im Sommer 1966 hat die Gemeinde einen modernen Sportplatz mit Umkleidekabinen und Wettkampfanlagen errichtet. Die Baukosten betrugen etwa 1 Mio DM, wovon 150 000 DM aus Lotto-, Toto- und Landesmitteln gewährt wurden. Ein Freibad gibt es in Geretsried nicht, jedoch ist ein Hallenbad geplant. An kommunalen Einrichtungen sind noch eine Gemeindebücherei und eine freiwillige Feuerwehr mit drei gutausgerüsteten Löschzügen zu nennen.

Geretsried braucht also verhältnismäßig geringe Eigenmittel für seine kommunale Erstausrüstung aufzubringen. Hieraus erklärt sich die erstaunliche Tatsache, daß die Gemeinde 1964 nur 52 DM Schulden und 1966 nur etwa 60 DM Schulden je Einwohner hatte. Wie schon

⁸³⁾ Vgl. Hübötter: „Rechts- und Organisationsfragen beim Bau neuer Gemeinden in der Bundesrepublik“, Jur. Diss., Hamburg 1962, S. 107.

⁸⁴⁾ Diese und die folgenden Angaben beruhen auf vom 2. Bürgermeister Fischer am 4. 8. 1966 in Geretsried mündlich erteilten Auskunft.

Einwohner 1964 332 DM. Waldkraiburg hatte im gleichen Jahr 857 DM und Traunreut 628 DM Schulden je Einwohner ⁸⁵⁾).

Geretsried hat eine ausgewogene und gesunde Wirtschaftsstruktur. Über 150 mittlere und kleine Industrie- und Handwerksbetriebe sind in der Gemeinde ansässig. Heute gibt es etwa 7000 Arbeitsplätze in Geretsried. Die Gewerbesteuer betrug 1965 etwa 2 Mio DM, das Haushaltsvolumen belief sich auf 5 Mio DM, davon 2 Mio DM außerordentlicher Haushalt.

Wenn auch der Idealzustand der geringen Verschuldung der Gemeinde auf die Dauer nicht aufrecht erhalten werden kann, weil die Erschließungsanlagen aus der Kriegszeit erweiterungs- und reparaturbedürftig sind, so kann doch Geretsried als ökonomisch gesundes und leistungsfähiges Gemeinwesen bezeichnet werden, das in der Lage sein dürfte, die noch fehlenden kommunalen Einrichtungen aus eigener Kraft zu schaffen ⁸⁶⁾.

5. Traunreut (Kreis Traunstein, Bayern)

Traunreut ist auf dem 255 ha großen Gelände einer ehemaligen Heeres-Gasmunitionsanstalt entstanden. Bis zum Jahre 1938 war dieses Gebiet unberührtes Waldgelände ohne jede menschliche Behausung. Es gehörte politisch zu den Gemeinden Stein an der Traun, Traunwalchen, Pierling und Palling. Auch Traunreut ist also eine Gründung „aus wilder Wurzel“.

Die „Heeresmunitionsanstalt St. Georgen“ mit ihren vielen Lagerhallen, Betonbunkern, Holz- und Steinbaracken für die Arbeiter, mit Straßen, Wasserleitung, Stromnetz, Telefon- und Gleisanlagen fiel 1945 unverseht in die Hände der Amerikaner. Nach jahrelangen Sprengungen und Entgiftungsmaßnahmen wurde der stark zerstörte Munakomplex im August 1948 zur Besiedlung freigegeben. In den leerstehenden, noch erhalten gebliebenen Lagerhallen und Bunkern siedelten sich allmählich Flüchtlinge und kleine Industrie- und Handwerksbetriebe an. Aber erst als sich 1949 die damalige Firma Siemens-Schuckert AG, jetzt Electrogeräte GmbH, entschloß, rund 32 ha des Munageländes als Sitz für ihr Hausgerätewerk zu übernehmen, setzte schlagartig eine starke Besiedlung des Gebietes ein, die am 1. 10. 1950 durch die Entschließung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern zur Gründung der neuen Gemeinde Traunreut führte. Auch Traunreut

⁸⁵⁾ Vgl. Statistische Berichte des Bayerischen Statistischen Landesamtes: „Die Schulden von Land, Gemeinden, Gemeindeverbänden und kommunalen Zweckverbänden am 31. 12. 1964“.

⁸⁶⁾ An Literatur über Geretsried ist außer dem schon zitierten Schrifttum noch zu nennen: „Neue Städte in der Bundesrepublik“. Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln 1957/60, Heft 50, Teil II, S. 18 und Jering: „Probleme der neuen Gemeinden“. In Bayerland 1954, S. 466 bis 468.

Der alleinige Grundeigentümer der ehemaligen Muna war der Reichsfiskus Heer. Bei den späteren Eigentumsauseinandersetzungen wurde schließlich der Staat Bayern als Rechtsnachfolger bestimmt. Erst 1956 entschloß sich die Bayerische Staatsregierung, der Gemeinde Traunreut die Versorgungsanlagen, Kanalisation, Straßen und Grünflächen kostenlos zu Eigentum zu übertragen ⁸⁸⁾.

Erste Gründungsfunktionen übernahm in Traunreut die 1949 ins Leben gerufene „Arbeitsgemeinschaft der Betriebe St. Georgen“ (später: „Arbeitsgemeinschaft der Betriebe Traunreut e.V.“), deren bedeutendstes Mitglied die Siemens-Schuckert-Werke waren. Sie hatten sich u. a. die Aufgabe gestellt, an allen Plänen mitzuarbeiten, die den Ausbau der in Bildung begriffenen Industriegemeinde förderten ⁸⁹⁾.

Traunreut, das anlässlich seiner Zehnjahresfeier am 1. 10. 1960 die Bezeichnung „Stadt“ verliehen erhielt, hat heute (1966) etwas mehr als 10 000 Einwohner ⁹⁰⁾. Die endgültige Größe der Stadt soll nach den jetzigen Planungen etwa 15 000 Einwohner betragen. Die Entwicklung der Einwohnerzahl ergibt folgendes Bild:

1950	1 381 Einwohner
1955	3 611 Einwohner
1960	6 008 Einwohner
1966	10 000 Einwohner

Das Hauptproblem in Traunreut war und ist die Schaffung von genügend Wohnraum. Der Bedarf an Arbeitskräften wuchs viel rascher als Wohnraum gebaut werden konnte. Die Traunreuter Industriefirmen, die Wohnungen für ihre Beschäftigten benötigten, gaben Wohnungsbaugenossenschaften und anderen Bauherren in bedeutendem Umfang Wohnungsbaudarlehen, die sie teilweise zinslos auf 100 Jahre mit 1 % Tilgung gewährten ⁹¹⁾. Trotzdem ist noch heute ein großer Wohnungsfehlbestand zu verzeichnen. Auch die Wünsche der Bauwilligen konnten in den letzten Jahren nicht immer erfüllt werden. Das liegt auch daran, daß das Stadtgebiet mit 255 ha nicht groß genug ist. Deshalb versucht Traunreut, durch Verhandlungen mit den Nachbargemeinden sein Gemeindegebiet zu vergrößern. 35 ha konnten bis jetzt schon dazugewonnen werden.

Obwohl die Firma Siemens mit 4000 Beschäftigten das weitaus größte Industrieunternehmen am Platze ist, kann man doch nicht von einer

⁸⁷⁾ S. „10 Jahre Traunreut 1950 bis 1960“. Hrsg. von der Stadt Traunreut.

⁸⁸⁾ Vgl. hierzu „Neue Städte in der Bundesrepublik“. Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln 1957/60, Heft 50, Teil II, S. 59.

⁸⁹⁾ Vgl. hierzu auch Hübötter: „Rechts- und Organisationsfragen beim Bau neuer Gemeinden in der Bundesrepublik“, Jur. Diss., Hamburg 1962, S. 106.

⁹⁰⁾ Diese und die folgenden Angaben sind einer schriftlich erteilten Auskunft der Stadt Traunreut vom 25. 8. 1966 entnommen.

⁹¹⁾ Vgl. „Neue Städte in der Bundesrepublik“ a. a. O. S. 60.

in Traunreut sprechen. Neben Siemens gibt es noch zwei weitere Großbetriebe, nämlich eine Strickwarenfabrik mit 1037 Beschäftigten und ein Werk, das optische Geräte herstellt, mit 467 Beschäftigten. Insgesamt gab es 1965 295 Arbeitsstätten in Traunreut mit 6300 Beschäftigten. Hiervon waren 2950 Einpendler.

Die kommunale Erstausrüstung Traunreuts konnte dank der guten Gewerbesteuerereinnahmen von der Stadt weitgehend aus eigener Kraft beschafft werden. Die Stadt verfügt heute über ein Rathaus, eine Oberschule, einen großen Volksschulkomplex, eine Volkshochschule, einen städtischen Bauhof, ein Feuerwehrgerätehaus, eine städtische Bücherei, ein Jugendheim, mehrere Sport- und Spielplätze und über ein Freibad. Der Bau eines Altersheimes ist geplant.

Das Gewerbesteueraufkommen betrug:

1963	1,6 Mio DM
1964	1,7 Mio DM
1965	2,2 Mio DM

Die Haushaltsentwicklung ergibt folgendes Bild:

	Ordentlicher Haushalt	Außerordentlicher Haushalt
1950	61 408 DM	303 000 DM
1955	475 847 DM	534 722 DM
1960	1 862 330 DM	1 826 473 DM
1965	4 611 680 DM	1 090 000 DM

Die Verschuldung der Stadt pro Einwohner betrug 1964 628 DM und lag damit erheblich über dem Landesdurchschnitt vergleichbarer Gemeinden, der 1964 bei 332 DM je Einwohner lag ⁹²⁾. 1965 betrug die Pro-Kopf-Verschuldung etwa 750 DM. Diese relativ hohe Verschuldung ist darauf zurückzuführen, daß Traunreut innerhalb kürzester Zeit fast seinen gesamten Bedarf an kommunalen Folgeeinrichtungen selbst decken mußte.

Wenn man bedenkt, daß Traunreut heute bereits die größte Stadt im Landkreis Traunstein ist und vor allem in dessen nördlichem Teil schon einen wirtschaftlichen und kulturellen Mittelpunkt darstellt, so kann das wirtschaftliche Wagnis, auf dem ehemaligen Munagelände St. Georgen inmitten eines Agrargebietes eine Industriestadt zu errichten, als durchaus geglückt bezeichnet werden. Bei anhaltender wirtschaftlicher Aufwärtsentwicklung wird die Stadt auch in der Lage sein, die jetzt noch fehlenden und im Zuge des weiteren Anwachsens der Stadt noch erforderlich werdenden öffentlichen Einrichtungen aus eigener Leistungsfähigkeit zu schaffen ⁹³⁾.

⁹²⁾ Vgl. Statistische Berichte des Bayerischen Statistischen Landesamtes: „Die Schulden von Land, Gemeinden, Gemeindeverbänden und kommunalen Zweckverbänden am 31. 12. 1964“.

⁹³⁾ An Literatur über Traunreut ist noch zu erwähnen: Borchardt-Ruppert: „Traunreut — Ein Beitrag zur Theorie der Industriegewerblichen Neusiedlungen“. In Institut für Raumforschung. Informationen 1955, S. 599 bis 617. Anderl: „Rodung über der Traun: Blühende junge Stadt Traunreut“. In Waldkraiburg, Geretsried, Traunreut, Sonderausgabe der Zeitschrift Bayerland 1961, S. 25 bis 33.

Waldkraiburg ist — wie die anderen bayerischen Flüchtlingsgemeinden — eine Stadtgründung „aus wilder Wurzel“. Die Gemeinde entstand aus dem 614 ha großen Gelände der beiden Rüstungswerke Kraiburg und Aschau. Die beiden Werke waren aus Tarnungsgründen mitten im Wald 5 km voneinander entfernt angelegt worden. Es wurden über 600 Gebäude geschaffen. Ein Betonstraßennetz von 36 km, ein Wasserrohrnetz von 32 km und ein Kabelnetz von 200 km Länge sowie 12 km Industriebahngleise durchzogen das Gelände. Nach dem Kriege waren beide Werke der Demontage ausgesetzt. Etwa 100 Gebäude wurden gesprengt, doch der größte Teil blieb verschont. Auch die gewunden angelegten und nicht entwässerten Betonstraßen, die Elektrizitäts- und Wasserversorgung, Kanalisation und Fernsprechnetz waren erhalten geblieben. Schon im Frühjahr 1946 begannen die Einweisungen von Flüchtlingen in das Rüstungsgelände durch die Landesplanungsstelle im Bayerischen Wirtschaftsministerium, obwohl die Entmilitarisierung erst Mitte 1948 abgeschlossen war ⁹⁴⁾). Nachdem sich nach und nach auch Industrie- und Handwerksbetriebe in den Bunkern auf dem ehemaligen Munagelände angesiedelt hatten, wurde mit Entschließung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 6. 4. 1950 aus Gebietsteilen der vier Gemeinden Aschau, Fraham, Pürten und Heldenstein und des gemeindefreien Forstbezirks Mühlendorf-Hart mit Wirkung vom 1. April 1950 die erste deutsche Vertriebenengemeinde mit dem Namen Waldkraiburg gegründet ⁹⁵⁾). Die neue Gemeinde erhielt damals vom Bayerischen Staat 15 000 DM als „Erstausrüstung“ ⁹⁶⁾).

Besonders hemmend auf den Aufbau der jungen Gemeinde wirkten sich die jahrelangen ungeklärten Eigentumsverhältnisse im Gemeindegebiet aus. Erst 1953 konnte die Bayerische Landesanstalt für Aufbaufinanzierung das Gelände samt allen Anlagen von der bundeseigenen Industrierwaltungsgesellschaft mbH in Bad Godesberg käuflich erwerben ⁹⁷⁾). Die Landesanstalt übertrug damals der Gemeinde Waldkraiburg zu einem Kaufpreis von 3,8 Mio DM alle Erschließungs- und Versorgungsanlagen sowie die Grundstücksflächen für den Gemeinbedarf in einer Größe von 63 ha zu Eigentum. Außerdem erhielt die Gemeinde für den genannten Kaufpreis das Verfügungsrecht über ca 290 ha aufstehenden Wald, ohne jedoch zugleich Eigentümerin des Grund und Bodens zu werden, auf dem dieser Wald wuchs. Ein Teil des Kaufpreises, nämlich der für die Erschließungs- und Versorgungsanlagen, wurde derart verrechnet, daß die Landesanstalt der Ge-

⁹⁴⁾ Vgl. „Waldkraiburg 1. April 1950 — 1. April 1955“. Ein Rechenschaftsbericht. Hrsg. von der Gemeinde Waldkraiburg, S. 18/19.

⁹⁵⁾ Vgl. Lindner: „Waldkraiburg. Vom Bunker zur Siedlung“. München 1950, S. 100.

⁹⁶⁾ Vgl. Walter Brand: „Waldkraiburg. Die Stadt im Grünen“. In Waldkraiburg, Geretsried, Traunreut, Sonderausgabe der Zeitschrift Bayerland 1961, S. 13.

⁹⁷⁾ Vgl. hierzu „10 Jahre Waldkraiburg 1950—1960“. Hrsg. von der Gemeinde Waldkraiburg S. 60.

Waldkraiburg verkauften Grund und Boden einräumte⁹⁸⁾. 1961 konnte Waldkraiburg den gleichen Idealzustand erreichen wie es der Stadt Wolfsburg 1955 in dem Vergleich über ihre kommunale Erstausrüstung gelungen war: Sie konnte zu langfristigen Zahlungsbedingungen von der Bayerischen Landesanstalt für Aufbaufinanzierung sämtliche ihr noch nicht gehörenden Grundstücke im Gemeindegebiet käuflich erwerben. Hiermit hat sie zwar sehr spät, aber doch noch rechtzeitig die Voraussetzungen für einen planmäßigen Neuaufbau einer städtebaulichen Großmaßnahme schaffen können, eine Voraussetzung, wie sie bei allen erfolgreichen Stadtneugründungen gegeben sein sollte.

Als Gründungsträger betätigte sich in Waldkraiburg die „Industriegemeinschaft e. V. Waldkraiburg“, die wiederum eine gemeinnützige Wohnungsbaugenossenschaft und den „Vorbereitenden Ausschuß zur Bildung der Gemeinde Waldkraiburg“ gründete⁹⁹⁾.

Waldkraiburg, das sich seit 1960 „Stadt“ nennen darf, hat heute (Herbst 1966) 13 127 Einwohner¹⁰⁰⁾. Die Stadt wird nach den heutigen Planungen einmal 20 000 bis 30 000 Einwohner groß werden. Der Bevölkerungszuwachs vollzog sich bisher ungeheuer rasch:

1950	1 912 Einwohner
1955	5 447 Einwohner
1958	7 179 Einwohner
1960	8 700 Einwohner
1965	11 500 Einwohner
1966	13 127 Einwohner

Die kommunale Erstausrüstung Waldkraiburgs kann noch nicht als gesichert und beschafft angesehen werden. Die kommunalen Einrichtungen der Stadt umfassen eine provisorische Festhalle (nur im Sommer benutzbar), einen städtischen Bauhof, zwei große Volksschulen mit zwei Turnhallen und Schulsportplätze, eine Realschule, eine Volkshochschule, eine Volksbücherei, ein Jugendheim, ein Freibad, ein Sportstadion, ein Feuerwehrgerätehaus mit fünf Löschfahrzeugen und einen Waldfriedhof mit Leichenhalle. Träger der zwei Kindergärten sind die Kirchen. Ferner gibt es in Waldkraiburg ein konfessionelles Altersheim und eines der Arbeiterwohlfahrt. Die Planungen der Stadt für die Jahre bis 1970 sind sehr umfangreich¹⁰¹⁾:

⁹⁸⁾ Vgl. hierzu auch „**Neue Städte in der Bundesrepublik**“, Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln 1957/60, Heft 50, Teil II, S. 79.

⁹⁹⁾ Vgl. Hübotter: „**Rechts- und Organisationsfragen beim Bau neuer Gemeinden in der Bundesrepublik**“, Jur. Diss., Hamburg 1962, S. 106.

¹⁰⁰⁾ Diese und einige folgende Angaben sind einer schriftlich erteilten Auskunft der Stadt Waldkraiburg vom 6. 10. 1966 entnommen.

¹⁰¹⁾ Vgl. Platsch: „**Kommunale Selbstverwaltung in einigen Zahlen**“. In Stadt im Grünen – Waldkraiburg, 15 Jahre Gemeinde, hrsg. von der Stadt Waldkraiburg, Sonderausgabe der Zeitschrift Bayerland 1965, S. 37/38.

2. Bau einer Realschule
3. Bau einer neuen Realschule
4. Bau einer weiteren Volksschule
5. Bau eines Schlachthofes
6. Errichtung von Kinderspielflächen
7. Erweiterung des Feuerwehrgerätehauses
8. Errichtung eines neuen Leichenhauses
9. Ausbau des Sportstadions.

Außerdem sind noch für später eine Oberschule, ein Krankenhaus, weitere Sportstätten, Kindergärten und Kinderhorte und ein Altersheim geplant ¹⁰²⁾.

Waldkraiburg als die größte der eigenständig gewordenen bayerischen Flüchtlingsgemeinden und als Gemeinwesen mit der stärksten Entwicklungstendenz zu einer Mittelstadt mit zentralen Funktionen hat auch den größten Investitionsbedarf für kommunale Einrichtungen. Waldkraiburg hat deshalb auch von allen neuen Gemeinden die größte Aktivität in dem Bemühen entwickelt, von seiten des Staates eine Hilfe für die Beschaffung der kommunalen Erstausrüstung zu erhalten. Der Stadt schwebte ein Sonderprogramm des bayerischen Staates vor, in dessen Rahmen dieser den vier bayerischen Vertriebenengemeinden größere zinslose Darlehen gewähren sollte. Eine entsprechende Eingabe der Stadt an die zuständigen Ministerien vom 14. 9. 1956 und eine weitere Eingabe der vier Flüchtlingsgemeinden vom 25. 11. 1963 blieben jedoch erfolglos. Obwohl die Regierung von Oberbayern die Eingabe von 1963 mit einer ausführlichen Stellungnahme vom 27. 1. 1964 unterstützte, indem sie darauf hinwies, daß andere schnellwachsende Gemeinden doch eine gewisse Grundausstattung an Schulen, Verwaltungsräumen, Friedhöfen, Grundstücken usw. mitbrächten, die Flüchtlingsgemeinden jedoch diese Einrichtungen völlig neuschaffen müßten, wurde in einer Besprechung der beteiligten Staatsministerien am 10. 3. 1964 festgestellt, daß mit einem Sonderprogramm für die Vertriebenengemeinden nicht mehr gerechnet werden könne. Eine finanzielle Förderung der Vertriebenengemeinden sei deshalb nur innerhalb der für alle Gemeinden bestimmten Förderungsprogramme möglich. Es könnten mithin immer nur Einzelmaßnahmen der Vertriebenengemeinden wie Schulhausbauten, Straßenbauten usw. mit Zuschüssen bedacht werden. Die beteiligten Staatsministerien seien sich jedoch darüber einig, daß bei der Bemessung der Förderungssätze für solche Einzelmaßnahmen in den Vertriebenengemeinden der besonderen Situation dieser Gemeinden angemessene Rechnung zu tragen sei ¹⁰³⁾. So großzügig also der Bayerische Staat bei der Aus- und Neugemeindung vorgegangen

¹⁰²⁾ Vgl. Rösler: „Fünfzehn Jahre Waldkraiburg“. In Stadt im Grünen — Waldkraiburg, a. a. O. S. 3.

¹⁰³⁾ Schreiben der Regierung von Oberbayern vom 23. 3. 1964 — Az.: II C 5 — 8460/2 — an das Landratsamt Mühldorf.

Gemeinden besserer Erstausrüstung zu dienen. Diese Haltung ist auch deshalb besonders bedauerlich, weil Hessen die Flüchtlingsgemeinde Allendorf und Nordrhein-Westfalen die Flüchtlingsstadt Espelkamp in besonderer Weise gefördert haben und Nordrhein-Westfalen dies auch heute noch tut. Die gute Entwicklung besonders von Espelkamp hat deutlich erwiesen, daß sich die staatliche Unterstützung einer aufstrebenden neugegründeten Industriegemeinde in einem unterentwickelten, vornehmlich agrarisch strukturierten Gebiet vollauf „bezahlt macht“, weil dadurch auch die weitere Umgebung der Stadt einen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aufschwung erfährt.

Auch die Stadt Waldkraiburg hat mit ihren vielen verschiedenen Klein- und Mittelbetrieben industrieller und handwerklicher Art eine gute Wirtschaftsgrundlage. Zur Zeit gibt es ca 7000 Arbeitsplätze in der Stadt. Das Gewerbesteueraufkommen hat sich folgendermaßen entwickelt ¹⁰⁴⁾:

1950	49 614 DM
1955	208 000 DM
1960	836 668 DM
1962	1 756 815 DM
1964	2 015 319 DM
1965	2 566 353 DM

Die Haushaltsentwicklung der Stadt sieht wie folgt aus ¹⁰⁵⁾:

	Ordentlicher Haushalt	Außerordentlicher Haushalt
1950	122 016 DM	—
1955	2 269 371 DM	422 377 DM
1960	2 339 469 DM	2 067 260 DM
1964	7 458 614 DM	5 428 896 DM

Wie die Tabelle ausweist, ist das Haushaltsvolumen der Stadt von 1960 bis 1964 um mehr als das Dreifache gestiegen. Das dürfte mit darauf zurückzuführen sein, daß die Stadt 1961 von der Bayerischen Landesanstalt für Aufbaufinanzierung die gesamten Grundstücke der Gemeindegemarkung zu langfristigen Zahlungsbedingungen kaufen konnte, um sie sodann an private Bauinteressenten weiterzuveräußern. Da die Stadt das Gelände zu einem günstigen Preis erwerben konnte, ist ihr auch bei dem Weiterverkauf der Grundstücke als Bauland die Umlegung eines Teils der Folgekosten möglich.

Die Verschuldung der Stadt pro Einwohner betrug 1964 857 DM. Damit lag sie mit 525 DM über dem Landesdurchschnitt vergleichbarer Gemeinden, der 1964 332 DM je Einwohner ausmachte ¹⁰⁶⁾. Waldkrai-

¹⁰⁴⁾ Vgl. Platsch a. a. O. S. 35 und schriftliche Auskunft der Stadt Waldkraiburg vom 6. 10. 1966.

¹⁰⁵⁾ Platsch a. a. O. S. 34.

¹⁰⁶⁾ Vgl. Statistische Berichte des Bayerischen Statistischen Landesamtes: „Die Schulden von Land, Gemeinden, Gemeindeverbänden und kommunalen Zweckverbänden am 31. 12. 1964“.

bayerischen Landkreise, die die größten unter diesen Gemeinden sind und deshalb auch den stärksten Investitionsbedarf an kommunalen Einrichtungen hat.

Waldkraiburg, heute schon die größte Stadt in ihrem Landkreis, ist eine aufstrebende Industriestadt, die für die Orte und Gemeinden in ihrer Umgebung bereits den Charakter einer sog. Mittelpunktsgemeinde mit zentralen Stadtfunktionen angenommen hat. Die Stadt hat noch ein großes Investitionsprogramm zu bewältigen, um ihre kommunale Erstausrüstung beschaffen zu können. Da die Stadt aus eigener Leistungskraft die noch fehlenden kommunalen Einrichtungen in angemessener Zeit nicht erstellen kann, ist die Hilfe des Staates nicht nur wünschenswert, sondern erforderlich.

III. Entlastungs- und Entwicklungstädte

Um die sog. Ballungsgebiete in der Bundesrepublik zu entlasten, hat man innerhalb der vergangenen zehn Jahre verschiedentlich den Gedanken erörtert und zum Teil auch in die Tat umgesetzt, Entlastungs- und Entwicklungstädte zu bauen. Ausgangspunkt der Überlegungen war die Feststellung, daß die Bevölkerungszahl in den Kernstädten der Ballungsgebiete langsam aber stetig abnimmt, die Zahl der Arbeitsplätze in den meisten Städten aber gleichzeitig steigt. Die Folge dieser Entwicklung ist das ungeheure Wachstum der an die Großstädte angrenzenden Nachbargemeinden, wodurch wiederum die Vergrößerung des Ballungskerns bewirkt wird. Die Randzonen ihrerseits werden durch den verständlichen Wunsch nach einem Eigenheim im Grünen vielfach „zersiedelt“, und das Landschaftsbild wird beeinträchtigt. Ein Beitrag, der dieser unerfreulichen Entwicklung Einhalt gebieten soll, ist der Bau neuer Städte am Rand der Ballungsgebiete. Die neuen Städte, die bisher sämtlich in Anlehnung an bereits bestehende Siedlungskerne gebaut oder geplant worden sind, sollen die Entwicklung in den Randzonen schwerpunktartig auf sich konzentrieren: Zu diesem Zweck haben sie folgende Forderungen zu erfüllen:

1. Sie müssen kommunalrechtlich selbständige, lebensfähige Gemeinwesen mit gesunder Wirtschaftsgrundlage werden.
2. Sie müssen so groß sein, daß sie eigene zentrale Einrichtungen tragen können.
3. Die Entfernung zwischen ihnen und der Kernstadt soll nach Möglichkeit so weit sein, daß dazwischen freie Landschaft als Erholungsgebiet erhalten bleibt.

107) Die Verschuldung je Einwohner betrug 1964 in Traunreut 628 DM, in Neutraubling 290 DM und in Geretsried 52 DM.

bindungen bestehen, damit auch die Einrichtungen des hochwertigen und periodisch auftretenden Bedarfs leicht zu erreichen sind ¹⁰⁸⁾).

Der Bau solcher neuen Städte ist in Deutschland immer noch die große Ausnahme. Die wenigen Neustadtprojekte liegen fast sämtlich in Nordrhein-Westfalen, wo die öffentliche Hand den Bau neuer Städte weitgehend fördert. Neben der Sennestadt, Wulfen, Hochdahl und Meckenheim/Merl in Nordrhein-Westfalen sind wohl nur noch der geplante Bau einer Trabantenstadt bei München in Kirchheim und Heimstetten ¹⁰⁹⁾, der Ausbau der Gemeinde Birkenheide bei Ludwigshafen zu einer Stadt von 15 000 Einwohnern für die Beschäftigten der BASF ¹⁰⁹⁾ und das gescheiterte Neustadtprojekt Heitlingen bei Hannover zu nennen. Alle anderen Siedlungsprojekte sind nur unselbständige Stadtteile, die im Rahmen dieser Arbeit nicht interessieren.

Bei den neuen Städten in Nordrhein-Westfalen betätigen sich als Gründungsträger eigens zu diesem Zweck ins Leben gerufene Entwicklungsgesellschaften. Ihnen ist die Organisation, Finanzierung und Durchführung des Neustadtbaus übertragen. Alle bisher gegründeten Entwicklungsgesellschaften sind Handelsgesellschaften in der Rechtsform einer GmbH mit Aufsichtsrat. Sie besitzen im Gegensatz zu den englischen Development Corporations keine hoheitlichen Funktionen, können also keine Enteignungen vornehmen. Da sie auch den Hochbau nicht selbständig ausführen, liegt ihre Haupttätigkeit bei den Maßnahmen, die dem Wohnungsbau zeitlich vorangehen, nämlich bei der Ausarbeitung der Planung, beim Landerwerb und bei der Erschließung. Entsprechend einer GmbH arbeiten sie nach kaufmännischen Gesichtspunkten, wenn auch nur für gemeinnützige Zwecke. Ihre etwaigen Gewinne kommen ausschließlich der neuen Stadt zugute. Wenn die Entwicklungsgesellschaften ihre Aufgabe erfüllt haben, müssen sie sich liquidieren. Das ist im Fall der Sennestadt auch schon tatsächlich geschehen ¹¹⁰⁾.

1. Sennestadt (Kreis Bielefeld, Nordrhein-Westfalen)

Anlaß zur Gründung der Sennestadt war der Versuch, eine mehr oder weniger planlose Zersiedlung der Randgebiete der unter Raumnot leidenden Stadt Bielefeld zu vermeiden ¹¹¹⁾. Als Standort für die neue Stadt wurde ein etwa 423 ha großes Areal auf dem kargen Senneboden der ursprünglich 4900 Einwohner zählenden Gemeinde Senne II

¹⁰⁸⁾ Vgl. hierzu Moelle-Gockel: „**Nordrhein-Westfalen baut**“. Schriftenreihe des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen, Bd. 15, Stadterneuerung, Essen 1965, S. 20/21.

¹⁰⁹⁾ Vgl. hierzu die Ausführungen im zweiten Teil dieser Arbeit unter II, 5, S. 67 ff.

¹¹⁰⁾ Siehe hierzu Moelle-Gockel a. a. O. S. 24/25.

¹¹¹⁾ Vgl. Hübotter: „**Rechts- und Organisationsfragen beim Bau neuer Gemeinden in der Bundesrepublik**“, Jur. Diss., Hamburg 1962, S. 90.

bestimmt. Die Gemarkung der Senne II umfaßt 1800 ha¹¹²⁾. Da die bestehende Landgemeinde in den Neustadtbau mit einbezogen wird, ist die Sennestadt keine Gründung „aus wilder Wurzel“, sondern ein Ausbauort. Sie soll keine „Schlafstadt“ für Bielefeld, sondern ein lebensfähiges Gemeinwesen für 25 000 Einwohner werden.

Schon im Mai 1954 gründeten die Stadt Bielefeld, der Landkreis Bielefeld, die Gemeinde Senne II und der Landschaftsverband Westfalen-Lippe eine kommunale Arbeitsgemeinschaft in Form einer GmbH, die als Gründungsträger fungieren sollte. Den ausgeschriebenen Ideenwettbewerb für das Projekt Sennestadt gewann der Architekt und Städteplaner Prof. Dr. Reichow. Im September 1955 beschloß der Rat der Stadt Bielefeld, sich nicht weiter an der Neugründung zu beteiligen. Er befürchtete die Abwanderung von Industriebetrieben in die Sennestadt und damit den Verlust von Gewerbesteuererträgen¹¹³⁾. Die weitere Bearbeitung und Durchführung des Neustadtbaus wurde daraufhin von der am 15. 2. 1956 mit einem Stammkapital von 30 000 DM gegründeten „Sennestadt GmbH“ übernommen, an der sich jetzt nur noch der Landkreis Bielefeld, die Gemeinde Senne II und der Landschaftsverband Westfalen-Lippe als Gesellschafter beteiligten¹¹⁴⁾. Schon im Juli 1956 konnten die ersten Erschließungsmaßnahmen in Angriff genommen werden und Ende 1957 wurde mit dem ersten Bauabschnitt von rund 1000 Wohnungseinheiten begonnen.

Ende 1965 lebten in der neuen Stadt unter Einschluß der Altgemeinde bereits 18 000 Menschen. Durch Beschluß der Landesregierung vom 27. 4. 1965 wurde der Gemeinde Senne II das Recht verliehen, die Bezeichnung „Stadt“ zu führen. Gleichzeitig erhielt sie offiziell den Namen Sennestadt¹¹⁵⁾.

Schon im Jahre 1960 begannen zwischen den drei Gesellschaften der „Sennestadt GmbH“ Verhandlungen über die „Kommunalisierung“ des Projekts. Auf Grund eines von der „Deutschen Revisions- und Treuhand-AG“ erstatteten Gutachtens einigten sich die Gesellschafter auf die „stille Liquidation“ der Gesellschaft durch Umwandlung in eine Ein-Mann-Gesellschaft in der Hand der Gemeinde Senne II. Die „Sennestadt GmbH“ ist damit nach achteinhalbjährigem Bestehen aufgelöst¹¹⁶⁾.

¹¹²⁾ Vgl. Engler: „**Ökonomische Grundsätze beim Aufbau neuer Städte**“. Vortrag, gehalten auf der Jahresversammlung des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung am 6. 5. 1964 in Ansbach, abgedr. in Mitteilungen des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft II, Köln 1964, S. 7.

¹¹³⁾ Vgl. „**Neue Städte in der Bundesrepublik**“, Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln 1957/60, Heft 50, Teil II, S. 49.

¹¹⁴⁾ Vgl. Lowinski: „**Kurzmonographien der neuen Städte in Nordrhein-Westfalen**“. In dem unveröffentlichten Gutachten von Hartz, Kosten und Finanzierung neuer Städte in Nordrhein-Westfalen, Münster 1966, S. 23.

¹¹⁵⁾ Vgl. Lowinski a. a. O. S. 27.

¹¹⁶⁾ Vgl. auch Lowinski a. a. O. S. 26.

Es war allen Beteiligten von vornherein klar, daß die Stadtaufbaufinanzierung weder von der Altgemeinde Senne II noch von der später fertigen Sennestadt allein getragen werden konnte. Neben dem Landkreis sollten vielmehr auch der Staat und die Bauherren mitherranzugezogen werden. Um auch die Bauherren an städtebaulichen Investitionskosten beteiligen zu können, muß der Gründungsträger den Grund und Boden der neuen Stadt zu niedrigen Preisen erwerben können, weil die Baulandpreise der an die einzelnen Bauherren weiterverkauften Grundstücke sowohl die Kosten der gesamten Erschließung als auch die Kosten für die Flächen des Gemeinbedarfs (55 % des Stadtgebiets), die unentgeltlich der neuen Stadt übereignet werden sollen, mittragen müssen. Bei sehr niedrigen Grundstückspreisen versucht man auch, wenigstens einen Teil der Kosten für die Folgeeinrichtungen auf die Bauherren abzuwälzen¹¹⁷⁾. So ist in der Sennestadt ein Zuschlag zum Quadratmeterpreis in Höhe von 1 DM als „Ansiedlungsgebühr“ auf Grund des preußischen Ansiedlungsgesetzes von 1904 erhoben worden. Auf diese Weise wurde bis 1964 ein Erlös von ca. 1,3 Mio DM erzielt¹¹⁸⁾. Die Ansiedlungsgebühr ist für den Grundstückserwerber insofern von Interesse, als sie bei der Berechnung der Grunderwerbssteuer außer Betracht bleibt¹¹⁹⁾. Der Durchschnittspreis für den Quadratmeter Grund und Boden, den die „Sennestadt GmbH“ zahlen mußte, beträgt nur 3,41 DM. Er wäre noch wesentlich niedriger ausgefallen, wenn nicht die noch zu erwerbenden restlichen 11 % der Fläche jetzt schon 20 DM/qm kosteten¹²⁰⁾.

Die erforderlichen Mittel für den Stadtaufbau wurden grundsätzlich in der Weise beschafft, daß der Landkreis mit Genehmigung des Regierungspräsidenten zweckgebundene Kredite aufnahm, die er als Darlehen zu den gleichen Bedingungen an die „Sennestadt GmbH“ weiterleitete. Durch dieses Vorgehen wurde erreicht, daß zunächst der Landkreis für die Schuld haftete, für den dann wiederum die Gesellschaft einstand. Haftungsgrundlage war das von der Entwicklungsgesellschaft erworbene und noch nicht weiterveräußerte Land, das jedoch nicht hypothekarisch belastet zu werden brauchte, da die Personen des Aufsichtsrates und der Geschäftsführung der GmbH genügend Sicherheit dafür boten, daß notfalls das Vermögen der GmbH in Anspruch genommen werden konnte¹²¹⁾. Die Kosten für die

117) Vgl. hierzu die näheren Ausführungen im zweiten Teil dieser Arbeit unter II, 3, c, S. 61 f.

118) Vgl. Hartz: „Kosten und Finanzierung neuer Städte in Nordrhein-Westfalen“. Nichtveröffentlichtes Gutachten im Auftrage des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen, Münster/Westf., Juli 1966, S. 171.

119) Vgl. Hübötter a. a. O. S. 93. Zur Klarstellung sei hier noch erwähnt, daß das Ansiedlungsgesetz in der Sennestadt nicht wirklich praktiziert wurde. Es ist kein Ansiedlungsgenehmigungsverfahren nach § 13 AnsG eingeleitet worden, und es hat auch nicht der Landkreis als Genehmigungsbehörde nach § 17 AnsG gegen die Antragsteller Leistungen festgesetzt. Die Entwicklungsgesellschaft ist lediglich von der Erwägung ausgegangen, daß der Landkreis aufgrund des Ansiedlungsgesetzes von den Wohnungsbauträgern Folgelastbeiträge hätte verlangen können. Deshalb hielt sich die „Sennestadt GmbH“ für befugt, eine Pauschale von 1 DM/qm als „Ansiedlungsgebühr“ von den Bauherren zu verlangen. Vgl. zu der Problematik vertraglich vereinbarter Folgelastbeiträge die Ausführungen im zweiten Teil dieser Arbeit unter II, 5, S. 67 ff.

120) Vgl. Hartz a. a. O. S. 80/81.

121) Vgl. Hübötter a. a. O. S. 92.

Zinsen der seinerzeit vom Landkreis aufgenommenen und an die GmbH weitergeleiteten Darlehen beliefen sich bis Ende 1964 auf 2,073 Mio DM. Sie wurden zu etwa einem Viertel durch Zinsbeihilfen des Landes getragen, die restlichen drei Viertel wurden den Baulandpreisen angelastet¹²²⁾. Bis zur endgültigen Abdeckung dieser Schulden werden noch Zinsaufwendungen von 1,1 Mio DM entstehen. Ob auch sie durch Zinsbeihilfen des Landes und durch Abwälzung auf die Bauherren aufgebracht werden können, ist fraglich. Für noch geplante Folgeeinrichtungen sind weitere Kredite erforderlich, die Zinskosten in Höhe von 8,48 Mio DM verursachen werden. Diese sehr hohen Kosten kommen auf die Neugründung Sennestadt zu. Durch den Schuldendienst würde ihr Haushalt mit jährlich 561 000 DM (1968 bis 1986) bzw. 486 000 DM (1986 bis 1996) belastet¹²³⁾. Angesichts dieser problematischen Lage verlangt Hartz¹²³⁾ mit Recht die Prüfung der Möglichkeiten, wie ein übermäßiger Druck auf die Gemeindefinanzen der Sennestadt abgewendet werden könnte. Dabei ist seiner Ansicht nach zu beachten, daß der fortschreitende Industrieansatz nur sehr allmählich zu höheren Steuereinnahmen führt und weiterhin, daß auf die Sennestadt noch eine große Anzahl anderer Aufgaben wartet, die für sich genommen ausreichen dürften, ihre finanzielle Leistungsfähigkeit stark anzuspinnen. Aus diesem Grunde schlägt er eine Erhöhung der Landeszuschüsse vor¹²⁴⁾.

An kommunalen Einrichtungen sind in der Sennestadt schon gebaut oder noch geplant: Ein Rathaus, ein städtischer Bauhof, Obdachlosenunterkünfte, eine Feuerwehrwache, ein 17 ha großer Waldfriedhof mit Leichenhalle, mehrere Volksschulen, eine Sonderschule, eine Realschule, ein Gymnasium mit Gymnastikhalle, ein Kindergarten, dessen Träger die Stadt ist (Träger der anderen Kindergärten sind die Kirchen), eine Stadtbücherei, Sportanlagen einschließlich einer Sporthalle, Turnhallen, ein Hallenbad, ein Jugendheim (ein sog. Haus der Jugend mit Volkshochschule ist vom Landkreis gestiftet worden, Träger eines weiteren Jugendheimes ist die Kirche) und ein Altersheim. Vorerst nicht geplant sind eine Stadthalle, eine Fachschule, eine Berufsschule, ein Freibad, eine Jugendherberge und ein Krankenhaus¹²⁵⁾.

Wie schon im ersten Teil dieser Arbeit unter IV auf Seite 12 ausgeführt worden ist, betragen die effektiven und geplanten Kosten dieser Erstausrüstung 39 Mio DM. Das sind 10,1 % der Gesamtbaukosten für die Sennestadt, die sich auf 383 Mio DM belaufen. Die Kosten aller in der Sennestadt geplanten Schulen betragen 23,477 Mio DM. Hier von trägt das Land 69,9 % (55,5 % Zuschuß und 14,4 % Darlehen), die evangelische Kirche als Trägerin des Gymnasiums 11,9 %, der

122) Vgl. Hartz a. a. O. S. 166.

123) Hartz a. a. O. S. 167.

124) a. a. O. S. 77.

125) Vgl. hierzu Hartz a. a. O. S. 45 ff.

Landkreis 1,5 % und die Sennestadt 16,7 %¹²⁶⁾. Die Kosten der sog. Sozialeinrichtungen wie Sportanlagen, Hallenbad, Kindergarten, Jugendheim usw. sind mit 9,199 Mio DM veranschlagt. Hiervon wird der Bund durch Zuschüsse 5,2 % tragen, das Land 27,3 % (26,2 % Zuschuß und 1,1 % Darlehen), der Kreis 17,5 % durch Zuschüsse, die Arbeiterwohlfahrt Bielefeld 15,9 % und die Sennestadt 34,1 %¹²⁷⁾. Schließlich belaufen sich die Kosten für die „eigentlichen“ kommunalen Einrichtungen wie Rathaus, Feuerwehrwache usw. auf insgesamt 6,168 Mio DM. Hiervon wird die Sennestadt 78,1 % tragen müssen, während das Land nur 20,3 % (15,4 % durch Zuschuß und 4,9 % durch Darlehen) und das Amt 1,6 % durch Darlehen übernehmen¹²⁸⁾.

In der Sennestadt, die ursprünglich nach dem Willen der Stadt Bielefeld eine reine „Schlafstadt“ werden sollte, siedeln sich mehr und mehr Industriebetriebe an. Der 1959 gefaßte Entschluß eines großen Bielefelder Nahrungsmittelwerkes, seine gesamten Herstellungsbetriebe in die Sennestadt zu verlegen und dort das größte Nahrungsmittelwerk Europas zu errichten¹²⁹⁾, war für die Sennestadt sehr wichtig und für andere Betriebe beispielgebend. 60 % der neuangesiedelten Betriebe kommen aus dem Bielefelder Wirtschaftsraum¹³⁰⁾. Im Jahre 1965 gab es in der Sennestadt bereits 3500 Arbeitsplätze¹³¹⁾.

Die Steuereinnahmen der Sennestadt betrugen 1964 bei 17 000 Einwohnern 3,84 Mio DM, wovon 1,81 Mio DM auf die Gewerbesteuer entfielen¹³²⁾. Die Entwicklung der Steuereinnahmen (ohne Finanzaufwendungen) je Einwohner in der Sennestadt und der Gemeinden zwischen 10 000 und 20 000 Einwohnern im Bundesdurchschnitt ergibt folgendes Bild¹³³⁾:

Jahr	Bundesdurchschnitt	DM/Kopf	Sennestadt	
	DM/Kopf		— gegenüber DM/Kopf	Spalte 1 Prozent
	1	2	3	4
1961	184,69	103,75	—80,94	—43,83
1962	183,75	114,07	—69,68	—37,93
1963	193,19	122,52	—70,62	—36,59
1964	205,07	120,90	—84,17	—41,05
1965	204,01	131,98	—72,03	—35,31

126) Hartz a. a. O. S. 191.

127) Hartz a. a. O. S. 195 Übersicht 25.

128) Hartz a. a. O. S. 187 Übersicht 19 und S. 188 Übersicht 20.

129) Vgl. den Zeitungsartikel „Die Sennestadt will leben“, in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 15. 9. 1959, S. 6.

130) Vgl. Reichow „10 Jahre Sennestadt. Planung und Aufbau, Stand Oktober 1964“. In Deutsche Bauzeitschrift 1965 Nr. 1.

131) Vgl. Lowinski a. a. O. S. 27.

132) Vgl. Hartz a. a. O. S. 77.

133) Vgl. Hartz a. a. O. S. 224 Tabelle 38.

Danach liegt die Sennestadt mit ihren Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung noch weit unter dem Durchschnitt vergleichbarer Gemeinden. Dieser Tatsache ist auch durch hohe Schlüsselzuweisungen in den vergangenen Jahren Rechnung getragen worden. Trotzdem beweisen diese Zahlen, ebenso wie die hohen Zinskosten für noch aufzunehmende Darlehen, daß die Sennestadt, um lebensfähig zu bleiben, noch einige weitere Jahre gezielter öffentlicher Hilfe bedarf. Da in der Sennestadt alle erforderlichen kommunalen Einrichtungen und Anlagen von vornherein mitgeplant und -gebaut wurden, wird es in der später fertigen neuen Stadt an einer angemessenen kommunalen Erstausrüstung nicht fehlen. Die Frage wird nur sein, ob die neue Stadt die finanziellen Belastungen, die wegen ihrer kommunalen Erstausrüstung auf ihr ruhen, aus eigener Leistungskraft tragen können wird ¹³⁴⁾.

2. Wulfen (Kreis Recklinghausen, Nordrhein-Westfalen)

Wulfen, mit dessen Bau Anfang 1966 begonnen worden ist, soll eine Stadt für 50 000 Einwohner werden. Sie ist im Gegensatz zu den Entlastungsstädten Sennestadt, Hochdahl und Meckenheim/Merl als Entwicklungsstadt zu bezeichnen. Anlaß zu ihrer Gründung war nämlich nicht eine Maßnahme zur Entlastung eines angrenzenden Ballungsgebietes, sondern die Errichtung eines neuen Bergwerkes. Die inzwischen zum VEBA-Konzern gehörende Steinkohlenbergwerke Mathias-Stinnes-AG will die im Wulfener Raum gelegenen Steinkohlenfelder erschließen. Wulfen ist keine Neugründung aus „wilder Wurzel“, sondern ein sog. Ausbauort. Denn die neue Stadt wird die ca. 3500 Einwohner große Landgemeinde Wulfen in ihr Aufbaugesamt miteinbeziehen. Das Gebiet der neuen Stadt, das etwa 500 ha umfassen wird ¹³⁵⁾, umschließt auch einige nichtbebaute Flächen der benachbarten Landgemeinde Lembeck.

Gründungsträger der neuen Stadt Wulfen ist die am 26. 4. 1960 gegründete „Entwicklungsgesellschaft Wulfen mbH“ ¹³⁶⁾. Der Bildung einer Handelsgesellschaft des privaten Rechts wurde vor der Bildung eines öffentlich-rechtlichen Zweckverbandes aus zweierlei Gründen der Vorzug gegeben:

1. weil ein öffentlich-rechtlicher Gründungsträger zu schwerfällig ist ¹³⁷⁾

¹³⁴⁾ Außer dem schon zitierten Schrifttum ist an Literatur über die Sennestadt noch zu erwähnen: Beutler: „**Eindrücke von einer Besichtigung der Sennestadt bei Bielefeld**“. Ein Leitbild der Raumgliederung und Raumordnung im städtischen Bereich. In Institut für Raumforschung, Informationen 1960, S. 129–140. Reichow: „**Die Gründung neuer Städte. 9. Sennestadt, Deutschland**“. In IGV-Hefte 1960, S. 12–15 und „**Sennestadt, eine neue Stadtgründung in Nordrhein-Westfalen**“. In Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht 1955, S. 300.

¹³⁵⁾ Vgl. Auras: „**Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung im Städtebau**“. In Planung Neue Stadt Wulfen, Architekturwettbewerbe, 2. Sonderheft Wulfen, Stuttgart 1965, S. 12.

¹³⁶⁾ Vgl.: „**Eine neue Stadt im Landkreis Recklinghausen**“. In Landkreistag Nordrhein-Westfalen. Eildienst 1960, S. 105.

¹³⁷⁾ Vgl. hierzu eingehend Hübötter: „**Rechts- und Organisationsfragen beim Bau neuer Gemeinden in der Bundesrepublik**“, Jur. Diss. Hamburg 1962, S. 11–14.

2. weil man eine Form für den Zusammenschluß suchte, die es ermöglichte, die Steinkohlenbergwerke-Mathias-Stinnes-AG als Veranlasser der neuen Stadt wesentlich zu beteiligen ¹³⁸⁾.

Die Gesellschaft, deren Stammkapital 200 000 DM beträgt, ist deshalb auch zu 50 % in der Hand der Mathias-Stinnes-AG. Außerdem haben der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk einen Geschäftsanteil von 33 000 DM, der Kreis Recklinghausen einen von 29 000 DM, das Amt Hervest-Dorsten einen von 33 000 DM und die Gemeinde Wulfen drei Geschäftsanteile von 2000, 1000 und 2000 DM. § 2 des Gesellschaftsvertrages bestimmt den Zweck und den Gegenstand des Unternehmens. Er lautet:

- „(1) Zweck der Gesellschaft ist die Entwicklung einer neuen Stadt Wulfen auf dem Gebiet der Gemeinden Wulfen und Lembeck nach den Grundsätzen des modernen Städtebaues.
- (2) Gegenstand des Unternehmens ist daher die Planung der neuen Stadt, deren Durchführung und alle hierzu erforderlichen Geschäfte, insbesondere die Bodenordnung, und zwar der An- und Verkauf von Grund und Boden sowie die Verpachtung und sonstige Verwertung von Grundstücken, die Aufschließung von Grundstücken, die Auswahl der Wohnungsbauträger, die Durchführung von Geschäften und Maßnahmen nach dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz und den Vorschriften über gemeinnützige Wohnungsunternehmen. Die Tätigkeit der Gesellschaft erstreckt sich hierbei auf die Gesamtleitung, Beauftragung anderer, Abstimmung aller Maßnahmen und deren Überwachung. Die Gesellschaft kann jedoch einzelne Maßnahmen an sich ziehen und selbst durchführen.
- (3) Die Gesellschaft verfolgt ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke. Etwaige Gewinne dürfen nur für satzungsmäßige Zwecke und zur Deckung der Geschäftskosten verwendet werden. Die Gesellschafter erhalten keine Gewinnanteile und in ihrer Eigenschaft als Gesellschafter auch keine sonstigen Zuwendungen aus Mitteln der Gesellschaft.“

Das Projekt Wulfen wird trotz der Krise im Steinkohlenbergbau mit Elan vorangetrieben. Der schon 1957 begonnene Bau der geplanten Doppelschachtenanlage war 1962 so weit fortgeschritten, daß die beiden Schächte ihre vorgesehene Endteufe von rund 1100 m erreichten. Schon 1964 konnte mit der ersten Kohleförderung von etwa 500 t pro Tag begonnen werden ¹³⁹⁾. Später sollen aus den Wulfener Schächten einmal 12 000 t Kohle pro Tag gefördert werden ¹⁴⁰⁾.

¹³⁸⁾ Siehe auch Auras a. a. O. S. 9.

¹³⁹⁾ Vgl. Lowinski: „Kurzmonographien der neuen Städte in Nordrhein-Westfalen“. In dem unveröffentlichten Gutachten von Hartz, Kosten und Finanzierung neuer Städte in Nordrhein-Westfalen, Münster 1966, S. 31.

¹⁴⁰⁾ Vgl. Zahn: „Die Grundlage des Wettbewerbs“. In Neue Stadt Wulfen, Architekturwettbewerbe, Sonderheft, Stuttgart 1962, S. 9.

Wulfen soll eine beispielhafte Stadt modernen Städtebaus werden ¹⁴¹⁾. Den international ausgeschriebenen Wettbewerb für die Planung der Stadt, einen der größten in Deutschland veranstalteten Wettbewerbe ¹⁴²⁾, gewann der Berliner Architekt und Städteplaner Prof. Fritz Eggeling.

Die Gesellschaft hat in den Jahren 1960 bis 1965 das Stadtaufbaugelände in ihren Besitz gebracht. Sie hatte für die rund 500 ha Land einen durchschnittlichen Quadratmeterpreis von 5 DM zu zahlen ¹⁴³⁾. Zur Bestreitung der Zwischenfinanzierung für den Grunderwerb hat das Land Nordrhein-Westfalen einen Zuschuß von 5 Mio DM gewährt ¹⁴⁴⁾. Außerdem wurden für den gleichen Zweck folgende Darlehen bewilligt: vom Land 9 Mio DM, vom Bund 7,85 Mio DM und von der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1 Mio DM. Kapitalmarktmittel mußten in Höhe von 6 Mio DM für den Grunderwerb in Anspruch genommen werden ¹⁴⁵⁾. Da erst in diesem Jahr (1966) die Bauarbeiten in Wulfen begonnen haben, können im folgenden nur die zukünftigen Planungen beschrieben werden.

Für Wulfen sind folgende kommunale Einrichtungen vorgesehen ¹⁴⁶⁾: Ein Rathaus, eine Stadthalle, ein städtischer Bauhof, eine Feuerwache, ein Friedhof, 20 Volksschulen, zwei Sonderschulen, eine Berufsschule, eine Realschule, zwei Gymnasien, drei Sport- und Spielanlagen mit Turnhallen, ein Hallenbad, mehrere Kindergärten, deren Träger die Gemeinde sein wird (für weitere Kindergärten sind die Kirchen als Träger vorgesehen), ein Jugendheim (Trägerin eines weiteren Jugendheims wird die Kirche), eine Jugendherberge, ein Altersheim und ein Krankenhaus.

Die geschätzten Kosten dieser kommunalen Erstausrüstung Wulfens belaufen sich auf 136 Mio DM. Wie schon im ersten Teil dieser Arbeit unter IV auf Seite 12 ausgeführt worden ist, sind das 8,6 % der Gesamtbaukosten für die Stadt Wulfen, die 1,6 Milliarden betragen werden.

Was die Finanzierung der Schulen in Wulfen betrifft, wird nach den Erfahrungen in Espelkamp und in der Sennestadt an Landeszuschüssen ein Mittelwert von 65 % der Kosten zugrundegelegt und an Mitteilen des Kreises 1,5 %. Die Stadt Wulfen hat demnach 33,5 % = 19,651 Mio DM selbst zu tragen ¹⁴⁷⁾. Geht man von den Erfahrungen

¹⁴¹⁾ Siehe Zahn: „**Vom Wettbewerb zum Baubeginn. Ein Überblick**“. In Planung Neue Stadt Wulfen, Architekturwettbewerbe, 2. Sonderheft Wulfen, Stuttgart 1965, S. 8.

¹⁴²⁾ Vgl. Campinge: „**Neue Städte in Nordrhein-Westfalen**“. In Der Deutsche Baumeister 1961, S. 406.

¹⁴³⁾ Vgl. Hartz: „**Kosten und Finanzierung neuer Städte in Nordrhein-Westfalen**“. Nichtveröffentlichtes Gutachten im Auftrag des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen, Münster/W., Juli 1966, S. 134.

¹⁴⁴⁾ Hartz a. a. O. S. 176.

¹⁴⁵⁾ Hartz a. a. O. S. 174.

¹⁴⁶⁾ Hartz a. a. O. S. 45 ff. und Zahn: „**Die Grundlagen des Wettbewerbs**“, a. a. O. S. 10 und 11.

¹⁴⁷⁾ Hartz a. a. O. S. 193.

in Espelkamp und in der Sennestadt aus, so verteilen sich die Kosten für die sog. Sozialeinrichtungen wie folgt: 40 % werden vom Land (Zuschüsse und Darlehen) und 10 % vom Kreis (Zuschüsse) getragen. 50 % der Kosten = 11,450 Mio DM muß die Stadt Wulfen demnach selbst aufbringen¹⁴⁸⁾. Was schließlich die Finanzierung der „eigentlichen“ kommunalen Einrichtungen anbetrifft, besteht gegenwärtig nur die Möglichkeit, die bei den Städten Espelkamp und Sennestadt festgestellten Ergebnisse zu übernehmen. Danach werden 25 % der gesamten Kosten den Landesmitteln in Form von Zuschüssen oder Darlehen zugeschrieben und 75 % = 14,625 Mio DM dem städtischen Haushalt angelastet¹⁴⁹⁾.

Die Finanzierungskosten¹⁵⁰⁾, die auf 35 Mio DM geschätzt werden, hofft man durch Zinsverbilligungszuschüsse des Landes und durch Umlage auf die Baulandpreise abdecken zu können¹⁵¹⁾.

Die geplante Erstausrüstung für Wulfen ist reichhaltig. Die Stadt wird später nicht über fehlende kommunale Einrichtungen zu klagen haben. Fraglich ist jedoch, ob die Stadt in der Lage sein wird, die ihr angelasteten Kosten auch tatsächlich zu tragen. Verbleibt es bei unserem Gemeindefinanzsystem, so spielt die Entwicklung der Gewerbesteuererinnahmen eine entscheidende Rolle. Es ist jedoch verfrüht, jetzt schon Prognosen zu stellen.

3. Hochdahl (Kreis Düsseldorf-Mettmann, Nordrhein-Westfalen)

Die neue Stadt Hochdahl ist für 40 000 Einwohner geplant. Sie soll die umliegenden Großstädte, vor allem die Stadt Düsseldorf, die „aus allen Nähten platzt“, entlasten. Auch sie ist als Ausbauort zu bezeichnen, weil sie die Gemeinde Hochdahl, die 1960 rund 6000 Einwohner zählte, in ihr Stadtgebiet miteinschließt. Die Fläche, auf der die neue Stadt entsteht, ist einschließlich der schon bebauten Teile der Altgemeinde 740 ha groß¹⁵²⁾.

Gründungsträger der Stadt Hochdahl ist die am 29. 12. 1960 gegründete „Entwicklungsgesellschaft Hochdahl mbH“ mit einem Stammkapital von 1,2 Mio DM. Gesellschafter sind die Stadt Düsseldorf, der Landkreis Düsseldorf-Mettmann, das Amt Gruiten und die Rheinische Girozentrale und Provinzialbank, Düsseldorf¹⁵³⁾.

Der Baulanderwerb ist bereits zum überwiegenden Teil abgeschlossen. Der durchschnittliche Quadratmeterpreis, den die Entwicklungsge-

¹⁴⁸⁾ Das geplante Krankenhaus ist nicht mitberücksichtigt; vgl. Hartz a. a. O. S. 196, Übersicht 26.

¹⁴⁹⁾ Vgl. Hartz a. a. O. S. 189, Übersicht 21.

¹⁵⁰⁾ Das sind alle für verzinsliche Darlehen zu zahlenden Zinsen.

¹⁵¹⁾ Vgl. hierzu Hartz a. a. O. S. 168 bis 170.

¹⁵²⁾ Vgl. Lowinski: „Kurzmonographien der neuen Städte in Nordrhein-Westfalen“. In dem unveröffentlichten Gutachten von Hartz: „Kosten und Finanzierung neuer Städte in Nordrhein-Westfalen“. Münster 1966, S. 39.

¹⁵³⁾ Lowinski a. a. O. S. 37.

sellschaft zahlen mußte, liegt bei 13,20 DM¹⁵⁴). Das Land Nordrhein-Westfalen hat Landeszuschüsse in Höhe von 13 Mio DM für den Grunderwerb gewährt. Außerdem wurden zur Zwischenfinanzierung folgende Darlehen in Anspruch genommen: vom Land 10 Mio DM, von der Stadt Düsseldorf und dem Landkreis Düsseldorf-Mettmann 10 Mio DM und vom Kapitalmarkt 47,6 Mio DM¹⁵⁵). Schon Ende 1964 konnte mit den Erschließungsarbeiten begonnen werden und Anfang 1966 mit den ersten Hochbauten.

Hochdahl wird folgende kommunale Einrichtungen erhalten¹⁵⁶): Ein Rathaus, eine Stadthalle, einen städtischen Bauhof, eine Feuerwehrwache, einen Friedhof, mehrere Volksschulen, eine Sonderschule, eine Realschule, zwei Gymnasien, mehrere Sport- und Spielanlagen mit Turnhallen, ein Hallenbad, verschiedene Kindergärten, deren Träger die Gemeinde sein wird (Träger weiterer Kindergärten werden die Kirchen sein), ein Jugendheim (auch die Kirche wird ein Jugendheim errichten), eine Jugendherberge, ein Altersheim und ein Krankenhaus.

Wie schon im ersten Teil dieser Arbeit unter IV auf Seite 12 ausgeführt worden ist, kostet diese kommunale Erstausrüstung Hochdahls rund 105 Mio DM, das sind 8,7 % der Gesamtbaukosten für die Stadt, die etwa 1,2 Milliarden DM betragen. Hinsichtlich der vorgesehenen Finanzierung für diese Einrichtungen kann auf die Ausführungen zur Stadt Wulfen verwiesen werden. Von den Kosten der Schulen muß auch Hochdahl 33,5 %, das sind 14,385 Mio DM, selbst tragen. Von den Kosten der sog. Sozialeinrichtungen muß Hochdahl 50 % = 8,725 Mio DM aufbringen und von den Kosten der „eentlichen“ kommunalen Einrichtungen 75 % = 10,725 Mio DM. Die Finanzierungskosten in Hochdahl werden auf 20 Mio DM geschätzt¹⁵⁷).

Auch Hochdahl wird also eine hinreichende Ausstattung mit kommunalen Einrichtungen erhalten. Ob die Stadt die ihr angelasteten Kosten aus eigener Kraft wird tragen können, ist jetzt noch nicht zu übersehen. Es wird eine wichtige Aufgabe des Gründungsträgers sein, dafür zu sorgen, daß Hochdahl keine „Schlafstadt“ wird, sondern eine Stadt mit solider Wirtschaftsgrundlage, d. h. mit genügend Gewerbebetrieben und Arbeitsplätzen¹⁵⁸).

¹⁵⁴) Vgl. Hartz: „Kosten und Finanzierung neuer Städte in Nordrhein-Westfalen“. Nichtveröffentlichtes Gutachten im Auftrag des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen, Münster/W., Juli 1966, S. 134.

¹⁵⁵) Hartz a. a. O. S. 174 bis 176.

¹⁵⁶) Vgl. Hartz a. a. O. S. 45 ff.

¹⁵⁷) Hartz a. a. O. Seiten 168 ff., 189, 193, 196.

¹⁵⁸) Über Hochdahl sind noch folgende Literaturhinweise zu geben: „Die Gründung Hochdahls im Landkreis Düsseldorf-Mettmann“. In Landkreistag Nordrhein-Westfalen. Eildienst 1961, S. 49. „Wohngruppen und Gemeinschaftsanlagen in der Bundesrepublik Deutschland“, Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln 1962, Heft 52, S. 31 und Moelle-Gockel: „Nordrhein-Westfalen baut“. Schriftenreihe des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen, Bd. 15, Stadterneuerung, Essen 1965, S. 26/27.

4. Meckenheim/Merl (Kreis Bonn, Nordrhein-Westfalen)

Meckenheim/Merl ist das jüngste Stadtbauprojekt in Nordrhein-Westfalen. Die neue Stadt soll einmal 25 000 Einwohner groß werden. Anlaß zu ihrer Gründung ist die Entlastung des engeren Raumes Bonn, wozu die Städte Bonn und Bad Godesberg und das Amt Duisdorf gehören, wo die Einrichtungen des Bundes hauptsächlich untergebracht sind. Daneben soll aber die neue Stadt auch zentralörtliche Funktionen für den engeren, wegen guter Bodenverhältnisse stark landwirtschaftlich ausgerichteten Nachbarbereich wahrnehmen¹⁵⁹). Auch Meckenheim/Merl ist keine Neugründung „aus wilder Wurzel“, sondern ein sog. Ausbauort. Die neue Stadt wird nämlich auf den Gemarkungen des etwa 3500 Einwohner zählenden Städtchens Meckenheim und der benachbarten Gemeinde Merl mit rund 350 Einwohnern unter Einschluß der beiden altgemeindlichen Siedlungsgefüge entstehen¹⁶⁰).

Gründungsträger der Stadt Meckenheim/Merl ist die am 14. 3. 1962 gegründete „Entwicklungsgesellschaft Meckenheim/Merl mbH“ mit einem Stammkapital von 1 Mio DM. Gesellschafter sind die Stadt Meckenheim mit einer Stammeinlage von 250 000 DM, die Gemeinde Merl mit einer Stammeinlage von 100 000 DM, der Landkreis Bonn mit einer Stammeinlage von 250 000 DM und die Rheinische Girozentrale und Provinzialbank Düsseldorf mit einer Stammeinlage von 400 000 DM. § 2 des Gesellschaftsvertrages bestimmt den Zweck und Gegenstand des Unternehmens. Er lautet:

- „(1) Gegenstand und Zweck der Gesellschaft sind die Planung für die weitere Besiedlung der Stadt Meckenheim und der Gemeinde Merl im Landkreis Bonn, deren Durchführung auf der Grundlage entsprechender Ratsbeschlüsse und alle hierzu erforderlichen Geschäfte, insbesondere der An- und Verkauf von Grund und Boden sowie die Verwaltung und Nutzung von Grundstücken, die Aufschließung von Grundstücken, die Auswahl der Wohnungsbau-träger, die Durchführung von Geschäften und Maßnahmen nach dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz und den Vorschriften über gemeinnützige Wohnungsunternehmen.
- (2) Die Gesellschaft verfolgt ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke i. S. der hierfür geltenden steuerlichen Bestimmungen. Ihr Geschäftsbetrieb ist nicht auf die Erzielung eines Gewinnes gerichtet.“

Auch in Meckenheim/Merl hat die Entwicklungsgesellschaft schon einen großen Teil des Grund und Bodens für das zukünftige Stadtgebiet erwerben können. Sie hatte hierbei einen Durchschnittspreis

159) Vgl. Lowinski: „Kurzmonographien der neuen Städte in Nordrhein-Westfalen“, in dem unveröffentlichten Gutachten von Hartz: „Kosten und Finanzierung neuer Städte in Nordrhein-Westfalen“, Münster 1966. S. 43.

160) Vgl. „Eine neue Stadt im Landkreis Bonn“. In Landkreistag Nordrhein-Westfalen. Eil-dienst 1962, S. 68.

von 12,88 DM/qm zu zahlen ¹⁶¹⁾). Bis Ende 1964 hatte das Land Nordrhein-Westfalen noch keine Zuschüsse für die Zwischenfinanzierung des Grunderwerbs gewährt. Es hat jedoch ein Darlehen in Höhe von 10 Mio DM bewilligt. 15 Mio DM hat die Entwicklungsgesellschaft bis Ende 1964 vom Kapitalmarkt aufgenommen ¹⁶²⁾). Anfang 1966 konnte mit den Erschließungsarbeiten begonnen werden und im Sommer 1966 sind die ersten Bauabschnitte angelaufen.

Für die Stadt Meckenheim/Merl sind folgende kommunale Einrichtungen geplant ¹⁶³⁾): Ein Rathaus, eine Stadthalle, ein Bauhof, eine Feuerwache, ein Friedhof, mehrere Volksschulen, zwei Sonderschulen, eine Realschule, ein Gymnasium, mehrere Sport- und Spielanlagen mit Turnhallen, ein Hallenbad, ein Freibad, mehrere Kindergärten, deren Träger die Stadt sein wird (weitere Kindergärten werden die Kirchen errichten), ein Jugendheim (auch die Kirche wird ein Jugendheim bauen) und ein Altersheim. Ein Krankenhaus ist in Meckenheim/Merl nicht geplant.

Die Kosten dieser kommunalen Erstausrüstung werden – wie schon im ersten Teil dieser Arbeit unter IV auf Seite 12 ausgeführt worden ist, – auf 49 Mio DM geschätzt. Das sind 6,3 % der Gesamtbaukosten für die neue Stadt, die sich auf 783 Mio DM belaufen werden. Was die geplante Finanzierung dieser Folgeeinrichtungen anbelangt, kann insoweit auf die Ausführungen zur Stadt Wulfen verwiesen werden. Auch Meckenheim/Merl soll mit einem Kostenanteil von 33,5 % = 9,541 Mio DM für die Schulen belastet werden. Von den Kosten der sog. Sozialeinrichtungen soll die Stadt 50 % = 5,45 Mio DM selbst tragen und von den Kosten der „eigentlichen“ kommunalen Einrichtungen 75 % = 7,162 Mio DM. Die Finanzierungskosten für das Projekt Meckenheim/Merl werden auf 12 Mio DM geschätzt ¹⁶⁴⁾.

Wie für Wulfen und Hochdahl ist auch für die neue Stadt Meckenheim/Merl eine vollständige kommunale Erstausrüstung vorgesehen. Auch hier wird also eines Tages die Frage nicht wie in Wolfsburg, Salzgitter und den Flüchtlingsgemeinden lauten, wer der Stadt bei der Beschaffung einer angemessenen kommunalen Erstausrüstung zu helfen habe. Die Frage wird vielmehr möglicherweise lauten, ob die finanzielle Leistungskraft der Stadt groß genug ist, um die ihr aufgebürdeten Kosten tragen zu können. Isenberg ¹⁶⁵⁾ gelangt in einem nicht veröffentlichten Gutachten aus dem Jahre 1962 über „Struktur und Finanzkraft der Stadt Meckenheim/Merl“ zusammenfassend zu dem Ergebnis ¹⁶⁶⁾): „Vom Gesichtspunkt der finanziellen Lebensfähigkeit

¹⁶¹⁾ Vgl. Hartz: „Kosten und Finanzierung neuer Städte in Nordrhein-Westfalen“. Nichtveröffentlichtes Gutachten im Auftrag des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen, Münster/W., Juli 1966, S. 134.

¹⁶²⁾ Hartz a. a. O. S. 174–176.

¹⁶³⁾ Hartz a. a. O. S. 45 ff.

¹⁶⁴⁾ Vgl. Hartz a. a. O. Seiten 168 ff., 189, 193, 196.

¹⁶⁵⁾ Prof. Dr. Gerhard Isenberg, Ministerialrat im Bundesministerium der Finanzen.

¹⁶⁶⁾ S. 16.

kann die Errichtung einer neuen Stadt, die der Entlastung des engeren Raumes Bonn dient, einwandfrei bejaht werden.“ Voraussetzung sei jedoch, daß die neue Stadt nicht eine „Schlafstadt“ für die im Bonner Raum Beschäftigten werde, sondern eine eigene Wirtschaftsgrundlage durch Ansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben erhalte.

IV. Sonderfall Helgoland (Kreis Pinneberg, Schleswig-Holstein)

Die Insel Helgoland ist bekanntlich im Zweiten Weltkrieg und vor allem in den Jahren von 1945 bis 1952, als sie Übungsziel britischer Bombenflugzeuge war, restlos zerstört worden. Die 2500 Helgoländer waren 1945 auf das Festland evakuiert und in 195 Ortschaften des Bundesgebiets untergebracht worden¹⁶⁷⁾. Am 1. März 1952 gaben die Engländer die Insel wieder zur Besiedlung frei. Alle damaligen Parteien im Ersten Deutschen Bundestag waren sich darin einig, daß Helgoland wieder aufgebaut werden müsse, um den Helgoländern eine Rückkehr in ihre Heimat zu ermöglichen und um auf der Insel wieder einen Fischerei- und Schutzhafen für die Schifffahrt anlegen zu können. Weitere Motive für den Wiederaufbau auf Helgoland waren die beabsichtigte Einrichtung von Seezeichen für die Schifffahrt und Ortungshilfen für die Luftfahrt, ferner die Einrichtung einer Rettungsstation für Seenotfälle, eines modernen Seeheilbades und die Wiedererrichtung mehrerer wissenschaftlicher Institute (Laboratorien, Forschungsstellen, Erdbebenstation, Biologische Anstalt und Vogelwarte). Die Sprecher aller Parteien stimmten auch darin überein, daß der Wiederaufbau Helgolands nur unter wesentlicher Beteiligung des Bundes bewerkstelligt werden könne, und zwar nicht nur hinsichtlich des Baus und der Errichtung von Hafenanlagen, Seezeichen, wissenschaftlichen Instituten usw., für die eine unmittelbare Bundeszuständigkeit begründet werden konnte, sondern auch hinsichtlich der Neuschaffung der Gemeinde mit allen erforderlichen kommunalen Folgeeinrichtungen¹⁶⁸⁾.

Obwohl kommunalrechtlich die Gemeinde Helgoland nie aufgehört hat zu bestehen¹⁶⁹⁾, stellte ihr Wiederaufbau wirtschaftlich die Gründung einer neuen Gemeinde dar. Gründungsträger war auch in Helgoland eine private Gesellschaft des Handelsrechts, nämlich die am 6. 11. 1952 mit einem Stammkapital von 20 000 DM gegründete „Helgoland-Aufbau-GmbH“. Gesellschafter waren der Bund mit 12 Stimmen, das Land Schleswig-Holstein mit fünf, der Kreis Pinneberg mit zwei und die Gemeinde Helgoland mit einer Stimme. Die Gesellschaft, die inzwischen aufgelöst ist, hatte nur beratende und koordinierende Funk-

¹⁶⁷⁾ Vgl. Hübötter: „Rechts- und Organisationsfragen beim Bau neuer Gemeinden in der Bundesrepublik“, Jur. Diss., Hamburg 1962 S. 120.

¹⁶⁸⁾ Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages — I. Wahlperiode 1949 — 187. Sitzung am 23. Januar 1952, Stenographische Berichte, Bd. 10, S. 7947 bis 7957.

¹⁶⁹⁾ Hübötter a. a. O. S. 120.

tionen. Sie hatte dem Bundesfinanzminister jährlich ein Arbeitsprogramm vorzulegen, das die Grundlage für die Zuweisung und Bewirtschaftung der Bundesfinanzhilfe bildete ¹⁷⁰⁾.

Helgoland, das heute wieder rund 2500 Einwohner zählt, hat an kommunalen Einrichtungen ein Verwaltungsgebäude, eine Volks- und Realschule mit Turnhalle, eine Jugendherberge, ein Altersheim, ein Krankenhaus, eine Feuerwehrwache und einen Friedhof. Die gesamten Kosten des Wiederaufbaus der Insel haben in den ersten zehn Jahren 126 Mio DM betragen. Sie setzen sich wie folgt zusammen ¹⁷⁰⁾:

Munitions- und Trümmerräumung	8,5 Mio DM
Seezeichen	2,0 Mio DM
Hafenanlagen	27,1 Mio DM
Schutz des Inselsockels, Dünenbefestigung	2,1 Mio DM
Kommunale Erstausrüstung und Erschließungsanlagen	28,3 Mio DM
Wohnungsbau, Wirtschaftsförderung	45,0 Mio DM
Flugsicherung, Nachrichtenmittel, Bundespost	1,8 Mio DM
Kuranlagen	4,1 Mio DM
Wissenschaftliche Institute	5,2 Mio DM
Sonstige (nicht gemeindliche Baulichkeiten)	0,9 Mio DM
	126 Mio DM

Der Hauptfinanzierungsträger beim Wiederaufbau Helgolands war der Bund, wie folgende Aufstellung zeigt ¹⁷⁰⁾:

Finanzierungsträger

Bund	96,5 Mio DM
Lastenausgleichsfonds	1,8 Mio DM
Land Schleswig-Holstein	10,2 Mio DM
Kreis Pinneberg	0,4 Mio DM
Gemeinde Helgoland	6,3 Mio DM
Helgoland-Stiftung des deutschen Volkes	0,9 Mio DM
Hypotheken-Institute	7,2 Mio DM
Eigenmittel der Bauherrn	2,4 Mio DM
Sonstige (Länder, Deutsche Forschungsgemeinschaft)	0,3 Mio DM

zusammen 126 Mio DM

Die überwiegenden Bundesmittel wurden als Zuschüsse gewährt. Hinsichtlich der Darlehen garantierte die Landesregierung Schleswig-Holstein dem Bund gegenüber vertraglich die Leistungen des Schuldendienstes und übernahm die verantwortliche Prüfung der Nachweise über die Verwendung der Bundeszuschüsse und -darlehen.

¹⁷⁰⁾ Vgl. hierzu Isenberg: „Zehn Jahre neues Helgoland. Der Wiederaufbau der Insel und seine Finanzierung“. In Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1962, S. 359.

Inzwischen (1966) ist der Wiederaufbau Helgolands abgeschlossen. Die Gemeinde ist dank der vorbildlichen Hilfe des Staates bestens mit kommunalen Folgeeinrichtungen ausgestattet. In diesem Sonderfall Helgoland, dessen Wiederherstellung als gesamtdeutsche Verpflichtung angesehen wurde¹⁷¹⁾, braucht sich deshalb die Gemeindeverwaltung keine Sorgen wegen einer fehlenden kommunalen Erstausrüstung zu machen.

¹⁷¹⁾ Vgl. die Rede des Abgeordneten Schröter (CDU) in der 187. Sitzung des Ersten Deutschen Bundestages am 23. 1. 1952, Stenographische Berichte, Bd. 10, S. 7951.

Vierter Teil

Abschließende Betrachtung

I. Besteht ein Anspruch auf Erstausrüstung?

Die Ausführungen im zweiten und dritten Teil dieser Arbeit haben deutlich werden lassen, wie schwierig das Problem der Folgekostenfinanzierung in neugegründeten Städten zu lösen ist. Der Grund hierfür liegt vor allem darin, daß es kein Bundesgesetz gibt, das für die Finanzierung der Folgeeinrichtungen in neuen Städten Regelungen trifft¹⁾. Das preußische Ansiedlungsgesetz von 1904, das dem Siedlungsveranlasser einen Teil der Folgekosten auferlegt, ist aus verschiedenen Gründen von den meisten preußischen Nachfolgeländern aufgehoben worden²⁾, so daß es als unmittelbar geltendes Gesetz mit einem Anspruch auf Erstausrüstung weitgehend ausscheidet.

Dennoch fragt es sich, ob nicht das dem preußischen Ansiedlungsgesetz zugrundeliegende Veranlassungsprinzip als Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens anzusehen ist. Die Frage muß m. E. bejaht werden, soweit es sich um Stadtneugründungen handelt, bei denen das neue Gemeinwesen ohne sein Zutun entstanden ist, gleichsam wie ein neugeborenes Kind in die Welt gesetzt wurde. Im Wege der Gesetzesanalogie³⁾ gelangt man zu dem Ergebnis, daß in solchen Fällen der Veranlasser der Neugründung subsidiär, d. h. soweit für die Erstausrüstung der neuen Stadt aufzukommen hat, als die eigene Finanzkraft des neuen Gemeinwesens nicht ausreicht. Wie im zweiten Teil dieser Arbeit ausgeführt wurde⁴⁾, ist der Rechtsgedanke des preußischen Ansiedlungsgesetzes — das Veranlassungsprinzip — auch vom Landbeschaffungsgesetz und sogar von der Verfassung, nämlich von Art. 106 Abs. 7 GG, übernommen und damit als allgemeines Rechtsprinzip anerkannt worden. Es handelt sich hierbei um Vorschriften, die zum gleichen Rechtsgebiet wie das preußische An-

1) Vorschläge für solch ein Bundesgesetz oder für eine einheitliche Finanzierungsorganisation werden unter II dargestellt.

2) Vgl. hierzu die Ausführungen im zweiten Teil dieser Arbeit unter II, 2, a, S. 25 ff. und S. 43 ff.

3) Vgl. hierzu Bartholomeyczik: „Die Kunst der Gesetzesauslegung“, 2. Auflage Frankfurt/M. 1959, S. 99.

4) Unter II, 2, a, und b, S. 45 ff.

siedlungsgesetz gehören. Sowohl § 6 des Landbeschaffungsgesetzes als auch Art. 106 Abs. 7 GG bestimmen, daß der Veranlasser einer Gemeindeveränderung auch die dadurch entstehenden Folgekosten zu tragen hat. Der von Werner Weber⁵⁾ aufgestellten Maxime, die Pflicht zur kommunalen Erstausrüstung treffe primär den Veranlasser, ist deshalb in vollem Umfang zuzustimmen. Nach Weber⁶⁾ ergibt sich diese Verpflichtung auch ohne gesetzliche Normierung daraus, daß es aus Gründen der Ordnung und der Wahrung angemessener und gleichheitlicher Lebensverhältnisse der Bevölkerung zwingend sei, einer von einer Industrieansiedlung oder einem sonstigen Gestaltungsvorhaben betroffenen Gemeinde, wenn dadurch die Grenzen ihrer Leistungskraft und der Rahmen ihres traditionellen kommunalen Gefüges gesprengt würden, das Hineinwachsen in eine normale Erfüllung ihrer kommunalen Aufgaben zu ermöglichen. In der Tat verlangt die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, wie sie in Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG angesprochen ist, die angemessene Ausstattung einer jeden Gemeinde mit kommunalen Folgeeinrichtungen⁷⁾. Der Grundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse begründet jedoch nicht die Verpflichtung zu Erstausrüstungsleistungen von seiten des Veranlassers. Die Pflicht des Veranlassers ergibt sich vielmehr — wie dargelegt — aus der rechtsanalogen Anwendung des Ansiedlungsgesetzes, des § 6 Landbeschaffungsgesetz und des Art. 106 Abs. 7 GG. Adressat der Forderung, für einheitliche Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu sorgen, ist der Staat, das jeweilige Bundesland⁸⁾. Der Grundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse kommt deshalb erst dann zum Tragen, wenn der Veranlasser aus irgendeinem Grunde seiner Verpflichtung nicht nachkommt. Der Staat ist also — auch aus dem Gesichtspunkt kommunalaufsichtlicher und innenpolitischer Fürsorgepflicht — nur subsidiär gehalten, selbst helfend einzutreten, es sei denn, daß er mit dem Veranlasser identisch ist. In diesem Fall ist er nicht subsidiär, sondern primär für die Erstausrüstung der von ihm veranlaßten Stadt verantwortlich.

Veranlasser einer neuen Stadt ist derjenige, der die Ursache für das Entstehen der Stadt setzt und in dessen Interesse das neue Gemeinwesen gebildet wird. Das Wort „veranlassen“ enthält also außer einem Kausalitätsbegriff noch ein finales Element. Bei den neuen Städten Sennestadt, Wulfen, Hochdahl und Meckenheim/Merl, die sämtlich aus bereits bestehenden gemeindlichen Siedlungskernen entwickelt werden, läßt sich ein Anspruch auf Erstausrüstung gegen den Veranlasser nicht begründen: Die neuen Städte entstehen alle mit dem Willen und sogar der Beteiligung der Ursprungsgemeinden. Da nach dem

⁵⁾ „Bericht und Votum über die kommunale Erstausrüstung der Stadt Salzgitter“. Nichtveröffentlichtes Gutachten im Auftrag der Stadt Salzgitter, Göttingen 1965, S. 66.

⁶⁾ a. a. O. S. 65.

⁷⁾ Vgl. auch Isenberg: „Finanzsystem und Besteuerung in ihrer raumwirtschaftlichen Bedeutung“. In Finanzpolitik und Raumordnung, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 28, Hannover 1964, S. 21.

⁸⁾ So auch Isenberg: „Finanzsystem und Besteuerung“ a. a. O. S. 21.

Bundesbaugesetz die Planungshoheit bei den Gemeinden liegt, kann heute nicht über den Kopf einer Gemeinde hinweg auf ihrem Gebiet eine neue Stadt errichtet werden. Die Gemeinde hat vielmehr die Möglichkeit, zu solch einem Vorhaben nein zu sagen oder sich durch geeignete Maßnahmen — z. B. durch Verträge — vor zu hohen Folgekosten zu schützen. Bei allen hier zur Rede stehenden Städten hat man auch den Veranlasser an dem Projekt beteiligt, wie z. B. in Wulfen die Mathias-Stinnes-AG und in Hochdahl die Stadt Düsseldorf. Anders liegen jedoch die Dinge bei Wolfsburg und Salzgitter und bei den Flüchtlingsstädten. Diese Gemeinwesen sind ohne ihr eigenes Zutun in der Welt gesetzt worden. Bei Wolfsburg und Salzgitter, die unter der Herrschaft der Nationalsozialismus auf Befehl der obersten Parteiführung gleichsam aus dem Boden gestampft wurden, bedarf es dafür keiner näheren Begründung. Aber auch die Flüchtlingsstädte sind, ohne daß es die Ursprungsgemeinden verhindern konnten, zu neuen Gemeinwesen geworden. Sie wurden aus der Not heraus geboren. Die staatlichen Stellen waren froh, in den ehemaligen Munas die Möglichkeit gefunden zu haben, einen Teil der Flüchtlinge unterzubringen. Wenn der Staat (das jeweilige Bundesland) die Flüchtlinge dorthin eingewiesen und später aus diesen Gebieten sogar selbständige Gemeinden gebildet hat, so muß er als der Veranlasser dieser neuen Städte gelten. Bei Wolfsburg war Veranlasser die Deutsche Arbeitsfront und bei Salzgitter das Deutsche Reich. Wenn Salzgitter heute noch Ansprüche auf Erstaussstattung geltend macht, so ist Anspruchsgegner der Bund. Denn der Bund ist in die Rolle des Veranlassers und des Nutznießers eingetreten, indem er die Reichswerke übernommen hat⁹⁾.

Der Erstaussstattungsanspruch einer neuen Stadt gegen den Veranlasser hat subsidiären Charakter, d. h. er kann nur geltend gemacht werden, wenn die neue Stadt in ihrem Gesamtstatus gegenüber anderen Gemeinden vergleichbarer Größe und Entwicklungstendenz ein Defizit in der Ausstattung aufweist, das auf Versäumnisse bei den früheren Ausstattungsmaßnahmen zurückzuführen ist. Der vorhandene Bestand an kommunalen Folgeeinrichtungen ist also auf die Erstaussstattung anzurechnen. Dabei spielt es keine Rolle, mit welchen Mitteln die kommunalen Einrichtungen — außer durch Aufnahme von Krediten, die eine vergleichsweise sehr hohe Verschuldung der Gemeinde zur Folge haben — finanziert worden sind. Bei der Bestimmung des Umfangs des Erstaussstattungsanspruchs ist im Wege des Vorteilsausgleichs auch die Steuerkraft der Gemeinde zu berücksichtigen. Sowohl das Ansiedlungsgesetz als auch § 6 Landbeschaffungsgesetz und Art. 106 Abs. 7 GG schreiben die Berücksichtigung des Vorteilsausgleichs vor.

Bei der Frage, ob ein Erstaussstattungsanspruch gegeben ist, kommt es demnach darauf an, ob die neue Stadt in ihrem kommunalen Standard im Vergleich zu anderen organisch gewachsenen Städten ver-

⁹⁾ Vgl. auch Werner Weber: „Salzgitter-Gutachten“ S. 72.

gleichbarer Größe und Struktur einen Rückstand aufweist, der sich in fehlenden Einrichtungen oder in einer vergleichsweise zu hohen Verschuldung äußert und der in absehbarer Zeit mit Hilfe der eigenen Leistungskraft der Stadt nicht aufgeholt werden kann. Wenn das der Fall ist, würde die Verpflichtung, der neuen Stadt kommunale Erstausstattung zu gewähren, noch nicht erfüllt sein¹⁰⁾. Bei dieser Konstruktion des Anspruchs kann er aber auch ganz entfallen, dann nämlich, wenn sich die neue Gemeinde inzwischen dem kommunalen Standard vergleichbarer Gemeinden angeglichen hat.

II. Lösungsvorschläge zur Folgelastenfinanzierung in der Literatur

„Die Finanzierung der Folgeeinrichtungen in einer Stadtneugründung ist ein sehr schwieriges Problem. Wenn ein Stadtteil in einer Großstadt ausgebaut wird, dann ist die Mutterstadt so kapitalkräftig, daß sie die Folgeeinrichtungen entweder aus eigener Kraft oder mit einer Interessenquote erstellen kann. Bei einer Stadtneugründung ‚auf der grünen Wiese‘ oder aus einem Dorfkern heraus ist das nicht möglich. Hier tritt die Pflicht des Staates unmittelbar und uneingeschränkt ein, für seine Bürger die Folgeeinrichtungen zu finanzieren. Hier ist noch viel Neuland zu beackern, denn gerade die Folgeeinrichtungen in einer Stadtneugründung und deren Sicherstellung vor Inangriffnahme des Projekts sind wichtige Aufgaben des Städtebauers“¹¹⁾.

Diese Ansicht Englers, daß nämlich der Staat bei der Finanzierung der Folgeeinrichtungen in neuen Städten mit herangezogen werden müsse, spiegelt die herrschende Meinung im Schrifttum wieder, wie das Problem der Folgelastenfinanzierung in neuen Städten am besten zu lösen sei. Die vorgeschlagenen Lösungen gehen zwar im einzelnen etwas auseinander und enthalten Differenzierungen, doch stimmen alle letztlich darin überein, daß die Finanzierung der unrentierlichen Kosten — wozu die meisten kommunalen Folgeeinrichtungen gehören — nur durch die öffentliche Hand erfolgen könne. Herber¹²⁾ spricht in diesem Zusammenhang von einer „Subsidiarität des Kostenträgers“, worunter er versteht, daß zunächst die Gemeinde für die Kosten einzutreten habe, soweit ihre Finanzkraft reicht, dann das Land und schließlich der Bund.

Der detaillierteste Vorschlag nicht nur zur Lösung des Problems der Folgelastenfinanzierung, sondern zur Finanzierung des Städtebaus

¹⁰⁾ Vgl. auch Werner Weber: „Salzgitter-Gutachten“ S. 68.

¹¹⁾ So Engler: „**Ökonomische Grundsätze beim Aufbau neuer Städte**“, Vortrag, gehalten auf der Jahresversammlung des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung am 6. Mai 1964 in Ansbach, abgedr. in Mitteilungen des Deutschen Verbandes für . . . , Heft II, Köln 1964, S. 16.

¹²⁾ „**Der künftige Städtebau, Finanzierung und Träger**“. In Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht 1963, S. 228/229.

überhaupt, stammt von Claus Winter, der 1961 einen Mustergesetzesentwurf zur Gründung einer Bundesanstalt für Städtebau zur Diskussion gestellt hat¹³⁾. Diese Bundesanstalt soll in erster Linie die Aufgabe haben, die aus den verschiedenen Etats der einzelnen Ressorts des Bundes und der Länder fließenden Mittel in einer Hand zu vereinigen (§ 9 des Entwurfs). Zu den einzelnen Maßnahmen der Förderung zählen außer dem Grunderwerb, dem Wohnungsbau und der Versorgung auch Folgeeinrichtungen aller Art (§ 2 Abs. 2 Buchst. d des Entwurfs). Nach § 11 soll die Förderung erfolgen insbesondere durch

- a) den Einsatz von Baudarlehen oder Zuschüssen der Bundesanstalt¹⁴⁾,
- b) den Einsatz von Darlehen oder Zuschüssen zur Deckung laufender Aufwendungen,
- c) die Übernahme von Bürgschaften oder Gewährleistungen,
- d) Gebührenvergünstigungen.

Nach § 16 verzichtet die Anstalt auf eine dingliche Sicherstellung der gewährten Darlehen. Diese sind nach § 19 Abs. 1 zu den vom Vorstand der Anstalt bestimmten Sätzen zu verzinsen und zu tilgen. Nach Absatz 5 dieser Vorschrift behält sich die Anstalt vor, zu einem späteren, noch festzulegenden Zeitpunkt eine Überprüfung der laufenden Leistungen dann vorzunehmen, wenn sich die wirtschaftliche Entwicklung der geförderten Maßnahme übersehen läßt¹⁵⁾.

Mit dem Vorschlag Winters zur Gründung einer Bundesanstalt für Städtebau hat sich — soweit ersichtlich — nur Lubowski auseinandergesetzt und ihn abgelehnt. Aus dem Schweigen des übrigen Schrifttums darf wohl geschlossen werden, daß die Anregung Winters zur Schaffung eines neuen Spezialinstituts auch sonst nicht auf Zustimmung gestoßen ist.

Lubowski¹⁶⁾, der ebenfalls die öffentliche Hilfe für die Finanzierung der Folgeeinrichtungen in neuen Städten als unerläßlich ansieht, hält es nicht für nötig und zweckmäßig, neue Finanzierungsinstitute zu schaffen. Die Gemeinschaftsbauten sollten entweder durch die Länder oder ggf. durch die Muttergemeinden finanziert werden. Unter Muttergemeinde versteht Lubowski eine geeignete Altgemeinde, die die Be-

¹³⁾ „Materialien zur Städtebaufinanzierung IV“. In Bauwelt 1961, S. 461—463.

¹⁴⁾ Gemeint ist: für einmalige Investitionen.

¹⁵⁾ Diese letzte Bestimmung erinnert an den Runderlaß des Reichsarbeitsministers vom 17. 12. 1938, wonach das Reich zunächst mit Reichsmitteln in Vorlage trat und die endgültige Lastenverteilung einer späteren Regelung vorbehielt, wenn sich die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinden und Betriebe übersehen lassen würde; Vgl. hierzu näher die Ausführungen im zweiten Teil dieser Arbeit unter II, 6, S. 79 f.

¹⁶⁾ „Finanzierungsprobleme des Städtebaues und der Wohnungspolitik“. In Raumordnung, Landesplanung, Städtebau. Deutscher Industrie- und Handelstag. Schriftenreihe Heft 75, Bonn 1961, S. 58.

treuung der neuen Stadt übernimmt, „und zwar ganz richtig im Verhältnis von Mutter zu Kind“. Die Muttergemeinde, die auch das zugehörige Bundesland, im Einzelfall sogar der Bund sein könne, habe neben anderen Hilfen vor allem ihren eigenen Kredit bereitzustellen. Auf diese Weise könnten die für neue Gemeinwesen schwierigen Sicherungsfragen am besten gelöst werden, bis es gelinge, vielleicht nach Jahrzehnten, die Kredite aus dem Potential der neuentstandenen Städte abzulösen.

Dieser Vorschlag Lubowskis für eine intensive Mutterhilfe klingt vernünftig, ist aber m. E. unrealistisch und daher nicht durchführbar, weil sich wegen der ungeheuren Kosten einfach keine geeignete Altgemeinde bereit finden wird, ihren eigenen Kredit zur Verfügung zu stellen und den Schuldendienst zu übernehmen.

Der Vorschlag Winters zur Errichtung eines Städtebaufinanzierungsinstituts ist nicht neu. Schon 1938 hat Hans Wagner ¹⁷⁾ einen ähnlichen Vorschlag unterbreitet: „Zur Finanzierung der Sozialeinrichtungen ¹⁸⁾ in neuen Gemeinwesen oder neuen größeren in sich geschlossenen Gemeindekomplexen wird eine Körperschaft des öffentlichen Rechts gegründet. Die Gesellschaft hat die Aufgabe, die Finanzierung der erforderlichen Sozialeinrichtungen neuer Gemeinwesen geschlossen durchzuführen. Unter neuen Gemeinwesen werden nicht nur neu zu gründende Gemeinden, sondern auch in Anlehnung an bestehende Gemeinden neue Gemeindekomplexe größeren Umfangs verstanden. Diese Gesellschaft ist die alleinige Stelle, an die die Gemeinde ihre Anträge zur Gewährung der erforderlichen Darlehen für die Durchführung der sozialen Einrichtungen zu stellen hat. Die Gesellschaft gewährt den Gemeinden die von ihr oder dritten Stellen nicht aufzubringenden Beträge im Darlehenswege. Das Reich stellt der Gesellschaft die hierfür erforderlichen Mittel zur Verfügung. Die Gesellschaft zahlt diese Mittel an das Reich in dem Umfange zurück, wie sie aus Steuermitteln von den Gemeinden an die neue Gesellschaft getilgt werden. Träger aller sozialen Einrichtungen sind die Gemeinden, die aber berechtigt sind, für gewerbliche Betriebe, Ladenbauten, Krankenhäuser und dergl. die Trägerschaft an Dritte abzugeben.“

Auch Borries ¹⁹⁾ hat schon vor Winter die Schaffung einer zentralen, auf Bundesebene tätigen Finanzierungsorganisation angeregt, der die Beschaffung und Verwaltung der Mittel für den Bau neuer Städte obliegen soll. Mitglieder dieser Finanzierungsgesellschaft sollen Bund und Länder sein. Der Gesellschaft müsse als Grundstock zur Erfüllung ihrer Aufgaben — unabhängig von der Kapitaleinlage der Gesellschafter — ein von Bund und Ländern gemeinsam aufzubringender Kapital-

17) „Finanzierungsschwierigkeiten in der Großsiedlung“. In Die Wohnung 1938, Heft 1, S. 10.

18) Darunter verstand Wagner nicht nur die öffentlichen, sondern auch die privaten Folgeeinrichtungen wie z. B. Läden; a. a. O. S. 5/6.

19) „Der Bau neuer Städte“. In GW 1960, S. 255/256.

fonds zur Verfügung gestellt werden. Die Aufgaben der Finanzierungsorganisation werden von Borries wie folgt umrissen:

- a) Finanzierungsmittel für den Bau neuer Städte zu beschaffen und zentral zu verwalten,
- b) Finanzierungspläne für einzelne Projekte auszuarbeiten oder von einzelnen Trägergesellschaften vorgelegte Finanzierungspläne zu prüfen,
- c) daraufhin den Trägergesellschaften langfristige Mittel in Form zins- und tilgungsgünstiger Darlehen entsprechend dem Finanzierungsplan bereitzustellen.

Der Hauptvorteil dieser für das ganze Bundesgebiet zuständigen Finanzierungsorganisation gegenüber der jetzigen Regelung besteht nach Borries darin, daß die Finanzierung des Städtebaus aus den verschiedenen öffentlichen Haushalten herausgelöst und zur zentralen Verwaltung in einer Hand zusammengefaßt wird.

Halstenberg ²⁰⁾ fordert ebenfalls die Zusammenfassung aller anteiligen Sondermittel in einem geschlossenen, zentral und von einer Behörde zu verwaltenden Fonds, ohne allerdings auf Einzelheiten einzugehen.

Außer Winter hat sich noch Fischer-Dieskau in verschiedenen Aufsätzen sehr eingehend mit dem Problem der Städtebaufinanzierung auseinandergesetzt ²¹⁾. Zunächst legt er dar, daß es heute in Deutschland für die Finanzierung des Städtebaus als solchen allenfalls ein System von Aushilfen gebe, das man nur als „System der Systemlosigkeit“ bezeichnen könne ²²⁾. Er erinnert sodann an die Städtebaufinanzierung im Dritten Reich, wie sie im Runderlaß des Reichsarbeitsministers vom 17. 12. 1938 geregelt war ²³⁾ und schlägt die Übernahme dieser Grundgedanken auch auf die heutige Städtebaufinanzierung vor ²⁴⁾. Zwar könne das Beispiel dieses Fonds nicht einfach kritiklos auf unsere jetzigen Gegebenheiten übertragen werden, weil das föderalistische Staatsprinzip des Grundgesetzes Berücksichtigung finden müsse. Dennoch gäbe es Möglichkeiten, die aus den verschiedenen Etats der einzelnen Ressorts des Bundes und der Länder fließenden Mittel in einer Hand zu koordinieren. Die Idealform wäre die, daß alle an einer städtebaulichen Maßnahme interessierten

²⁰⁾ „Rechts- und Organisationsfragen bei dem Bau neuer Städte und der Entwicklung von Ausbauten“. Referat, gehalten auf der 14. Jahrestagung des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung am 24. 6. 1960, abgedr. in Schriften des Deutschen Verbandes für . . . , Heft 47, S. 9.

²¹⁾ „Von der Wohnungsbau- zur Städtebaufinanzierung. Gedanken zur Finanzierung großer Wohnungsbauvorhaben städtebaulichen Charakters“. In GW 1960, Sonderdruck Heft 1, S. 1–7. „Finanzierungsprobleme bei städtebaulichen Maßnahmen“. In Bauwelt 1960, S. 928–929. „Vom Wohnungsbau zum Städtebau“. In Der langfristige Kredit 1963, S. 493–496.

²²⁾ „Von der Wohnungsbau- zur Städtebaufinanzierung“, a. a. O. S. 3.

²³⁾ Vgl. hierzu die Ausführungen im zweiten Teil dieser Arbeit unter II, 6, S. 79 f.

²⁴⁾ a. a. O. S. 6.

Stellen des Bundes, der Länder, der Gemeinde usw. die Mittel in einen Topf fließen lassen würden. Aus diesem Topf wären die Mittel dann von einer einheitlichen finanziellen Leitstelle je nach Bedarf einzusetzen. Die beteiligten öffentlichen Stellen, Organe der staatlichen Wohnungsbaupolitik und Wohnungsunternehmen müßten zu diesem Zweck in einem Ausschuß vereinigt werden, der generell oder für den Einzelfall zu bilden wäre und der über die Bereitstellung und den Einsatz der öffentlichen Mittel zu beschließen hätte. Ferner seien geeignete Banken einzuschalten, die nach den Beschlüssen des Ausschusses die Zahlungen vorzunehmen hätten. Die Einschaltung von Banken hätte den Vorteil, daß sie solche Mittel vor- oder zwischenfinanzieren könnten, die zwar mit Sicherheit bewilligt würden, aber aus haushaltstechnischen Gründen noch nicht ausgezahlt werden könnten. Daß die Schaffung einer solchen Finanzierungsorganisation durchaus im Bereich des Möglichen liege, versucht Fischer-Dieskau anhand mehrerer Beispiele zu belegen. Er erinnert an den Reichsbürgerschaftsausschuß und die Landesbürgerschaftsausschüsse, die in den dreißiger Jahren gebildet wurden, um für die Finanzierung des Wohnungsbaus Bürgschaften zu übernehmen. In diesen Ausschüssen waren alle beteiligten Dienststellen des Reichs und der Länder vertreten, während die Geschäftsführung bei der Deutschen Bau- und Bodenbank lag. Auf diese Weise seien in einem einfachen und reibungslosen Verfahren Bürgschaften in Höhe von fast einer Milliarde RM übernommen worden.

Als Beispiel aus der Gegenwart führt Fischer-Dieskau das Zusammenwirken der Deutschen Gesellschaft für öffentliche Arbeiten (Öffa) mit Bund und Ländern bei der Finanzierung des Autobahnbaus an. Eine besonders wichtige Aufgabe der Öffa, die die für den Autobahnbau zweckgebundenen Mittel aus dem Aufkommen der Mineralölsteuer an die obersten Straßenbaubehörden der Länder auszahlt, bestehe darin, durch Aufnahme von Darlehen auf dem Kapitalmarkt die Bundesmittel zu verstärken. Das sei möglich und in hohem Maße geglückt, weil die Zuschüsse der späteren Jahre die Verzinsung und Tilgung der Darlehen garantieren würden. Durch dieses Finanzierungssystem sei es ermöglicht worden, ohne Rücksicht auf die Verabschiedung des Jahresetats eine Planung auf längere Sicht vorzunehmen, die Arbeiten frühzeitig auszuschreiben und die Mittel zeitgerecht bereitzustellen.

Schließlich weist Fischer-Dieskau noch darauf hin, daß Bund, Land und Banken auch zusammengewirkt hätten beim Einsatz der für Berlin bereitgestellten ERP-Mittel für die Instandsetzung baufälliger Wohnhäuser. Für diesen Zweck wurde bei der Deutschen Bau- und Bodenbank ein gemeinsamer Bewilligungsausschuß des Bundes, des Landes Berlin und der Landeszentralbank gebildet. Bei der Bank lag die Geschäftsführung und auch der Einsatz der Mittel.

Die Ideen Fischer-Dieskaus haben m. E. die fundiertesten Grundlagen und demnach auch die größte Aussicht, einmal in die Tat umgesetzt zu

werden. Auch Heuer²⁵⁾ meint, daß hierdurch ein Weg aufgezeigt sei, die den Gemeinden nicht mögliche Finanzierung städtischer Großobjekte zu ermöglichen. Leider hat der Entwurf zu einem Städtebauförderungsgesetz²⁶⁾ die Anregungen aus dem Schrifttum viel zu wenig berücksichtigt. Es bleibt zu hoffen, daß bei der parlamentarischen Beratung dieses Gesetzentwurfs noch Änderungen i. S. der hier wiedergegebenen Vorschläge vorgenommen werden. Man sollte diesen günstigen Zeitpunkt nicht ungenutzt verstreichen lassen.

²⁵⁾ „**Neue Städte in Deutschland, Erfahrungen und Beobachtungen**“. In Großstadtbildung in industriellen Entwicklungsräumen. Das Beispiel Marl. Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität. Beiträge und Untersuchungen. Neue Folge der „Materialiensammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen“, Bd. 53, Köln 1960. S. 28.

²⁶⁾ Vgl. hierzu die Ausführungen im zweiten Teil dieser Arbeit unter II, 3, c, S. 61 ff.

Literaturverzeichnis

Anderl, Rudolf: Rodung über der Traun: Blühende junge Stadt Traunreut, in Waldkraiburg, Geretsried, Traunreut, Sonderausgabe der Zeitschrift Bayerland 1961, S. 25 bis 33.

Arndt, Johannes: Wolfsburg. Zur Problematik der modernen Städtegründung, in Gemeinschaft und Politik 1953, S. 10–22.

Auras, Eberhard: Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung im Städtebau, dargestellt an der Tätigkeit der Entwicklungsgesellschaft Wulfen mbH, in Planung Neue Stadt Wulfen, Architekturwettbewerbe, 2. Sonderheft Wulfen, Stuttgart 1965, S. 9–13.

Bartholomeyczik, Horst: Die Kunst der Gesetzesauslegung, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1959.

Bauch, Botho — Schmidt, Rudolf: Kommentar zum Gesetz über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung (Landbeschaffungsgesetz) und Gesetz über die Beschränkung von Grundeigentum für die militärische Verteidigung (Schutzbereichsgesetz), Stuttgart 1957.

Becker, Erich: Gemeindeverfassung und Gemeindeverwaltung, in Die Verwaltung, Schriftenfolge zur staatswissenschaftlichen Fortbildung der Beamten und Behördenangestellten, hrsg. von Friedrich Giese, Braunschweig 1950, Heft 19 b.

Becker, Erich: Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, in Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, S. 113–183.

Behnes, Jürgen: Ansiedlungsgenehmigung, Neuregelung der öffentlich-rechtlichen Verhältnisse und Schaffung gemeinwirtschaftlicher Anlagen, Jur. Diss., Heidelberg 1934.

Bergemann, Günther: Salzgitter — Stadtgründung ohne Beispiel, Salzgitter 1964.

Beutler, Heinz: Eindrücke von einer Besichtigung der Sennestadt bei Bielefeld. Ein Beitrag zum Leitbild der Raumgliederung und Raumordnung im städtischen Bereich, in Institut für Raumforschung, Informationen 1960, S. 129–140.

Boesler, Felix: Der Infrastrukturbedarf und die Möglichkeiten seiner Deckung, in Finanzpolitik und Raumordnung. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 28, Hannover 1964, S. 3–15.

Böttcher, Karl — Proske, Rudolf: Das jüngste Industrierevier Deutschlands, Watenstedt-Salzgitter. Die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Probleme, Watenstedt-Salzgitter 1950.

Borcherdt, Christoph — Ruppert, Karl: Traunreut. Ein Beitrag zur Theorie der industriegewerblichen Neusiedlungen, in Institut für Raumforschung, Informationen 1955, S. 599 bis 617.

Borries, Hans-Wilkin von: Apologie der „Neuen Stadt“, in Gemeinnütziges Wohnungswesen 1960, S. 181–184.

Borries, Hans-Wilkin von: Der Bau Neuer Städte, in Gemeinnütziges Wohnungswesen 1960, S. 255–258.

Brand, Walter: Waldkraiburg, Die Stadt im Grünen, in Waldkraiburg, Geretsried, Traunreut, Sonderausgabe der Zeitschrift Bayerland 1961, S. 7–15.

Brügelmann, Grauvogel, Pohl, Förster, Meyer, Stahnke: Kommentar zum Bundesbaugesetz (Loseblattausgabe), Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz nach dem Stande von März 1966.

Büge, Max: Gemeinschaftssiedlungen. Die wichtigsten Reichsbestimmungen zur Planung, Finanzierung und Durchführung, besonders Finanzierungshilfen des Reichs zu den Aufschließungsarbeiten und Gemeinschaftseinrichtungen. Heft 22 der Handbücherei des Wohnungs- und Siedlungswesens, Berlin 1939.

Bull, Hans Peter: Wohnungsbau und Gemeindefinanzen. Über die gerechte Verteilung der Erschließungskosten und Folgekosten, in Juristische Rundschau 1965, S. 338–341.

Campinge, Josef: Neue Städte in Nordrhein-Westfalen, in Der Deutsche Baumeister 1961, S. 405–406.

Cholewa, Werner: Erschließung und Erschließungsbeiträge nach dem Bundesbaugesetz, 2. Aufl. Bonn 1962.

Cholewa, Werner: Die Folgekosten als Ausgleichsproblem bei der Planung, in Die Gemeinde 1963, S. 142–146.

Clasen, Heinrich: Die Ansiedlungsgenehmigung, in Die Öffentliche Verwaltung 1962, S. 130–132.

Dahme, Johannes: Zehn Jahre Wolfsburg. Unveröffentlichte Denkschrift zur einmaligen Notlage einer niedersächsischen Stadt, Wolfsburg 1948.

Degmail, Hans Alfred: Nachfolgelasten bei neuen Wohnbaugebieten, in Kommunale Steuerzeitschrift 1965, S. 169–174.

Engler, Otto Heinz: Ökonomische Grundsätze beim Aufbau neuer Städte, Vortrag, gehalten auf der Jahresversammlung des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung am 6. Mai 1964 in Ansbach und Diskussionsbeiträge, abgedr. in Mitteilungen des Deutschen Verbandes für . . . , Heft II, Köln 1964, S. 5–16.

Fabricius: Hat die Stadt einen Rechtsanspruch auf Erstaussstattung?, unveröffentlichtes Rechtsgutachten, Salzgitter-Lebenstedt, Rechtsamt, 6. Mai 1954.

Feder, Gottfried: Die neue Stadt. Versuch der Begründung einer neuen Stadtplanungskunst aus der sozialen Struktur der Bevölkerung. Unter Mitarbeit von Fritz Rechenberg, Berlin 1939.

Finkler, Franz: Das Erschließungsrecht für den Bürger und die Verwaltung erläutert, Göttingen 1963.

Finkler, Franz: Um die sog. Kulturbeträge, in Die Niedersächsische Gemeinde 1964, S. 15–20.

Fischer-Dieskau, Joachim: Von der Wohnungsbau- zur Städtebaufinanzierung. Gedanken zur Finanzierung großer Wohnungsbauvorhaben städtebaulichen Charakters, in Gemeinnütziges Wohnungswesen 1960. Sonderdruck Heft 1, S. 1–7.

Fischer-Dieskau, Joachim: Finanzierungsprobleme bei städtebaulichen Maßnahmen, in Bauwelt 1960, S. 928–929.

Fischer-Dieskau, Joachim: Vom Wohnungsbau zum Städtebau, in Der Langfristige Kredit 1963, S. 493–496.

Franzen, W.: Der Einfluss des Bundesbaugesetzes auf den Inhalt der Ansiedlungsgenehmigung, in Schleswig-Holsteinische Anzeigen Teil A 1961, S. 254–259.

Gelzer, Konrad: Das neue Bauplanungsrecht, Köln 1964.

Gönnenwein, Otto: Gemeinderecht, Tübingen 1963.

Gummel, Hans-Joachim: Ein Dorf wird Industriezentrum. Die Entwicklung Allendorfs von einer ländlichen Siedlung zur Industriegemeinde, in Gemeinschaft und Politik 1955, S. 11–26.

Haack, Richard: Die preußische Agrargesetzgebung, 2. Aufl. Berlin 1921.

Halstenberg, Friedrich: Die Versorgungswirtschaft im Städtebaurecht. Systematische Darstellung der die Versorgungswirtschaft betreffenden Vorschriften des Bundesbaugesetzes vom 23. 6. 1960, Köln 1963.

Halstenberg, Friedrich: Rechts- und Organisationsfragen bei dem Bau Neuer Städte und der Entwicklung von Ausbauorten. Referat, gehalten auf der 14. Jahrestagung des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung am 24. Juni 1960 in Saarbrücken, abgedr. in Schriften des Deutschen Verbandes für . . . , Heft 47, Köln 1960.

Hamann, Andreas: Kommentar zum Grundgesetz, 2. Aufl. Neuwied, Berlin, Darmstadt 1961.

Hammer, Hans: Was kostet eine Trabantenstadt? Nahe der Großstadt und doch im Grünen wohnen, in Der Volkswirt 1961, 3. Quartal, S. 1660–1662.

Hartz, Ludwig: Kosten und Finanzierung neuer Städte in Nordrhein-Westfalen. Unveröffentlichtes Gutachten im Auftrage des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen. Mit Kurzmonographien der neuen Städte von Heinrich Lowinski. Münster/Westfalen, Juli 1960.

von Hausen — von der Helde — von der Helde: Kommentar zum Landbeschaffungsgesetz, München 1957 (Bundesverteidigungsrecht in der kommunalen Praxis, Heft 5).

Hecker, Peter: Die kommunalrechtliche Problematik der Errichtung von Trabantenstädten, in Zeitschrift für Politik 1963, S. 162–169.

Heckt, Wilhelm: Die Neuordnung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der gemeindlichen Selbstverwaltung, in Die Öffentliche Verwaltung 1957, S. 164–169.

Heildorf, Karl-Roderich von: Entspricht oder widerspricht die heutige preußische Ansiedlungsgesetzgebung der Reichsverfassung, respektive der preußischen Verfassung? Jur. Diss., Leipzig 1909.

Hennings, Günter: Anmerkung zum Urteil des OLG Celle vom 4. 3. 1964, in Die Niedersächsische Gemeinde 1964, S. 118–119.

Herber, Gerhard: Der künftige Städtebau, Finanzierung und Träger, in Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht 1963, S. 225–230.

Herzner, Eberhard: Die städtebauliche Ordnung in Stadt und Land, hrsg. von der Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung, Hannover 1965.

Heuer, Jürgen: Neue Städte in Deutschland, Erfahrungen und Beobachtungen, in Großstadtbildung in industriellen Entwicklungsräumen. Das Beispiel Marl. Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Beiträge und Untersuchungen. Neue Folge der „Materialiensammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen“, Bd. 53, Köln 1960, S. 21 bis 29.

Heuer, Jürgen: Das Wagnis der Neustädte, in Neue Heimat 1959, Heft 8, S. 1–14.

Heuer, Jürgen: Veränderungen der Raumstruktur durch Städtebau und Wohnungspolitik, in Raumordnung, Landesplanung, Städtebau. Deutscher Industrie- und Handeltag. Schriftenreihe Heft 75, Bonn 1961, S. 79–93.

Heuser, Ernst: Kommunale Folgemaßnahmen und Folgekosten, in Der Landkreis 1966, S. 76–78.

Hillebrecht, Rudolf: Trabanten- und „Neue Städte“? Eine kritische Betrachtung, in Gemeinnütziges Wohnungswesen 1960, S. 35 bis 48 = Baukunst und Werkform 1960, S. 33–36 und S. 89–99.

Hucko, Elmar: Die Übertragung von Folgekosten auf einen Unternehmer im Erschließungsvertrag nach § 123 Abs. 3 BBauG, in Kommunale Steuerzeitschrift 1964, S. 176 bis 177.

Hübner: Untersuchung über die kommunale Erstaussstattung der Stadt Watenstedt-Salzgitter, nichtveröffentlichtes Gutachten im Auftrage des Bundesministers für Wohnungsbau, Bonn 1950.

Hübner, Klaus: Rechts- und Organisationsfragen beim Bau neuer Gemeinden in der Bundesrepublik, Jur. Diss., Hamburg 1962, gedruckt vom Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung ohne Verfasserangabe unter dem Titel „Die Planung einer neuen Stadt — Entwickelt am Beispiel Heitlingen“, die Arbeit ist nach dieser Druckschrift zitiert.

Isenberg, Gerhard: Zehn Jahre neues Helgoland. Der Wiederaufbau der Insel und seine Finanzierung, im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1962, S. 357–360.

Isenberg, Gerhard: Finanzsystem und Besteuerung in ihrer raumwirtschaftlichen Bedeutung, in Finanzpolitik und Raumordnung, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 28, Hannover 1964, S. 17–27.

Isenberg, Gerhard: Struktur und Finanzkraft der Stadt Meckenheim/Merl, unveröffentlichtes Gutachten, Bonn 1962.

Jacob, Wigo: Bundesbaugesetz und preussisches Ansiedlungsgenehmigungsgesetz, in: Recht der Landwirtschaft 1961, S. 120.

Jaspert, Fritz: Vom Städtebau der Welt, Berlin 1961.

Jering, Karl: Probleme der neuen Gemeinden, in: Bayerland 1956, S. 466–468.

Kampitz, Bernhard von: Das Gesetz, betreffend die Verteilung der öffentlichen Lasten bei Grundstücksteilungen und die Gründung neuer Ansiedlungen in den Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien, Sachsen und Westfalen vom 25. 8. 1876, Berlin 1893.

Keim, Werner: Die Gesamtherstellungskosten eines Siedlungsgebiets. Dargestellt am Beispiel Münster-Coerde, in: Der Städtetag 1965, S. 219–222.

Knaup, H. – Ingenstau, H.: Kommentar zum Bundesbaugesetz, Düsseldorf 1960.

Koch, Hans: Ferienwohnanlagen der Alpenrandzone und ihre Problematik für die Gemeinden, in: Bayerische Verwaltungsblätter 1965, S. 293–297.

Koller, Peter: Die geschichtlichen und rechtlichen Grundlagen der Gründung Wolfzburgs, unveröffentlichte Denkschrift, Wolfzburg 1949.

Koller, Peter: Wolfzburg – eine Stadt auf der grünen Wiese, in: Braunschweigisches Industrie- und Handelsblatt Nr. 150, März 1960, S. 145–148.

Koller, Peter: Die Stadt des KdF-Wagens, in: Die Kunst im Deutschen Reich, 3. Jg., 4. Heft, München 1939.

Koller, Peter: Die Volkswagenstadt Wolfzburg. Wandlungen der Raumstruktur durch Neugründung einer Stadt, in: Raumforschung und Raumordnung 1956, S. 202–210.

Koller, Peter: Wolfzburg, eine Stadt von Morgen, in: Der Städtetag 1958, S. 259–264.

Koller, Peter: Die Gründung neuer Städte als deutsches und internationales Problem. Referat, gehalten in der öffentlichen Sitzung des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages am 5. Januar 1962 in Berlin, abgedr. in: Der Städtetag 1962, S. 151–159.

Krebs: Zum Thema „Neue Städte“, in: Bauwelt 1960, S. 929–930.

Kühn, Rolf: Kommentar zur Reichsabgabenordnung (Steueranpassungsgesetz, Finanzverwaltungsgesetz, Nebengesetze), 5. Aufl. Stuttgart 1958.

Langerbein, Eugen: Zum Wesen und Werden der Deutschen Arbeitsfront, Jur. Diss., Marburg 1938.

Lauffer, E.: Städtebauliche Studien. Salzgitter und Wolfzburg, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 1962, S. 287–289.

Lauffer, E.: Großstadt ohne Raum und neue Städte, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 1960, S. 277–280.

Leibrandt, Eugen: Espelkamp. Stadt durch Aufbau von Gemeinschaft, in: Gemeinschaft und Politik 1954, S. 2–17.

Lindner, Walter: Waldkraiburg. Vom Bunker zur Siedlung. Die vierjährige Geschichte einer Industriesiedlung von Heimatvertriebenen in Oberbayern, München 1950.

Loschelder-Storck: Die kommunale Erstaussstattung Wolfzburgs, nichtveröffentlichtes Gutachten des Deutschen Städtetages, Mai 1952.

Lowinski, Heinrich: Kurzmonographien der neuen Städte in Nordrhein-Westfalen, in dem unveröffentlichten Gutachten von Ludwig Hartz, Kosten und Finanzierung neuer Städte in Nordrhein-Westfalen, Münster 1966, S. 16–44.

Lubowski, Herbert: Finanzierungsprobleme des Städtebaus und der Wohnungspolitik, in: Raumordnung, Landesplanung, Städtebau. Deutscher Industrie- und Handelstag. Schriftenreihe Heft 75, Bonn 1961, S. 49–60.

Mang: Anmerkung zum Urteil des Landgerichts München II vom 1. 2. 1962, in: Bayerische Verwaltungsblätter 1962, S. 253.

Markull, Wilhelm: Kommentar zum Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden in der Fassung vom 23. 6. 1923. Mit einer systematischen Darstellung, allen Ausführungsbestimmungen und erg. Zusätzen, Berlin 1923.

Maunz, Theodor – Dürig, Günter: Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattausgabe auf dem Stand von März 1966, München und Berlin 1966.

Mayer, Konrad: Ordnung im ländlichen Raum, Stuttgart 1964.

Moelle, P. – Gockel, W.: Nordrhein-Westfalen baut. Schriftenreihe des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen, Bd. 15, Stadterneuerung, Essen 1965.

Nagel, Lambert: Die Vertriebenengemeinde Geretsried, in: Waldkraiburg, Geretsried, Traunreut, Sonderausgabe der Zeitschrift Bayerland 1961, S. 16–24.

Patzig, Werner: Der kommunale Finanzausgleich, in: M. von Brauchitsch, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, neu hrsg. von C. H. Ule, Bd. II, Ergänzungsband, Köln, Berlin, München, Bonn 1966 (Loseblattkommentar).

Petersen, Martin: Gesetz betreffend die Gründung neuer Ansiedlungen in den Provinzen Ostpreußen, Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien, Sachsen und Westfalen vom 10. 8. 1904. Unter Benutzung der amtlichen Materialien erläutert. 2. Aufl. Berlin 1911.

Pfeil, Elisabeth: Neue Städte auch in Deutschland. Stadtgründungen auf der Grundlage gewerblicher Flüchtlingsunternehmen, Göttingen 1954 (Monographien zur Politik, Heft 3).

Pfundtner, Hans – Neubert, Reinhard: Das neue deutsche Reichsrecht, Loseblattausgabe, Berlin 1933–1938, Bd. I b.

Platsch, Edmund: Kommunale Selbstverwaltung in einigen Zahlen, in: Stadt im Grünen – Waldkraiburg. 15 Jahre Gemeinde, Sonderausgabe der Zeitschrift Bayerland 1965, S. 33–38.

Rappaport, Philipp: Stadterneuerung oder neue Städte, in *Der Städtetag* 1952, S. 197–199.

Rechenberg, Fritz: Das Einmaleins der Siedlung. Richtzahlen für das Siedlungswesen, Berlin 1940.

Reichow, Hans Bernhard: 10 Jahre Sennestadt. Planung und Aufbau, Stand Oktober 1964, in *Deutsche Bauzeitschrift* 1965 Nr. 1, Sonderdruck.

Reichow, Hans Bernhard: Die Gründung neuer Städte. 9. Sennestadt, Deutschland, in *IGV-Hefte* 1960, S. 12–15.

Reichow, Hans Bernhard: Neue Städte in Deutschland – Ja und Nein, in *Bauwelt* 1958, S. 1246–1247.

Rösler, Hubert: Fünfzehn Jahre Waldkraiburg, in *Stadt im Grünen – Waldkraiburg*. 15 Jahre Gemeinde, Sonderausgabe der Zeitschrift *Bayerland* 1965, S. 1–3.

von Rosen - von Hoewel: Gebühren, Beiträge, Hand- und Spanndienste, in *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 3, S. 454–480, Berlin, Göttingen und Heidelberg 1959.

Sandmann, Jürgen: Die Stadt aus der Retorte. Wolfsburg, die Volkswagenstadt, 2. Aufl., Bad Pyrmont 1954.

Sattler, Herbert: Gemeindliche Finanzverfassung. Bedeutung gemeindlicher Finanzhoheit für die Selbstverwaltung, in *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 3, S. 1–30, Berlin, Göttingen und Heidelberg 1959.

Scheerbarth, Walter: Das allgemeine Bauordnungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Musterbauordnung und der neuen Landesbauordnungen, Köln 1962.

Schinz, Alfred: Wolfsburg – eine reine Industriestadt, in *Geographische Rundschau*, 10. Jg., Heft 2, 1958, S. 63–74.

Schleiff, Herbert: Praktische Erfahrungen bei Bau und Finanzierung neuer Ortschaften und Stadtteile in Deutschland, in *Bau und Finanzierung von neuen Ortschaften und Stadtteilen*, Köln 1964.

Schmidt, Alois: Espelkamp-Mittwald, in *Berichte zur deutschen Landeskunde* 1961, S. 63–86.

Schrödter, Hans: Kommentar zum Bundesbaugesetz, Berlin und Frankfurt 1964.

Schüler, H.: Richtzahlen zum „Bedarf an Folgeeinrichtungen“. Anlage 1 zum Referat von G. Weisser, in *Allgemeiner Deutscher Bauvereinstag* 1957, S. 174–178.

Schütz, Walter - Froberg, Günter: Kommentar zum Bundesbaugesetz, 2. Aufl. Neuwied und Berlin 1962.

Schulenburg, Günzel, Graf von der: Die Wirtschafts- und Sozialstruktur ländlicher Gemeinden in der Umgebung des Volkswagenwerkes. Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e. V. Bonn 1964, Heft 148.

Selfert - Geeb: Das Deutsche Bundesrecht. Systematische Sammlung der Gesetze und Verordnungen mit Erläuterungen, Loseblattausgabe auf dem Stand von September 1966.

Suchon, Fritz: Espelkamp – die Entwicklung einer neuen Stadt, in *Neue Städte und Slumsanierung in Deutschland*. Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Beiträge und Untersuchungen. Neue Folge der „Materialiensammlung für Wohnungs- und Siedlungswesen“, Bd. 52, Köln 1959, S. 11–17.

Steeb, Günther: Die Folgekosten kommunaler Siedlungen und ihre Finanzierung, wirtschaftswiss. Diss., Tübingen 1963.

Strickrodt, Georg: Industrie und Gemeinwesen im koordinierten Aufbau, dargestellt am Beispiel Salzgitter. Institut für Raumforschung, Vorträge Heft 8, Bad Godesberg 1961.

Suckow, Horst: Zur Problematik der Ansiedlungsleistungen nach dem preußischen Ansiedlungsgesetz, in *Kommunale Steuerzeitschrift* 1964, S. 153–156.

Surén, Friedrich Karl: Gemeindeabgabenrecht der ehemals preußischen Gebiete, Köln und Berlin 1950.

Urban, Martin: Trabantenstadt in ungünstiger Rechtslage, in *Süddeutsche Zeitung* vom 11./12. Juni 1966.

Vialon, Friedrich Karl: Haushaltsrecht. Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 2. Aufl. Berlin und Frankfurt/M. 1959.

Wagner, Hans: Finanzierungsschwierigkeiten in der Großsiedlung, in *Die Wohnung*, Berlin 1938, S. 1–10.

Wandersleb, Hermann: Handwörterbuch des Städtebaus, Wohnungs- und Siedlungswesens, Stuttgart 1959.

Wang, Jenchu: Der Beitrag der Deutschen Arbeitsfront zum politischen und wirtschaftlichen Leben des deutschen Volkes, Jur. Diss., Würzburg 1942.

Watzlawik, Erich: Die Begründung neuer Ansiedlungen nach geltendem preußischen Verwaltungsrecht, Jur. Diss., Greifswald 1914.

Weber, Werner – Gramsch, Friedrich: Die kommunale Ersteinrichtung der Stadt Wolfsburg, Gutachten gemäß Auftrag der Herren Niedersächsischen Minister des Innern und der Finanzen, Januar 1951.

Weber, Werner: Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Göttingen 1953.

Weber, Werner: Bericht und Votum über die kommunale Erstausrüstung der Stadt Salzgitter, nichtveröffentlichtes Gutachten im Auftrag der Stadt Salzgitter, Göttingen 1965.

Westecker, Wilhelm: Städteplanung in Großbritannien, in *Zeitwende*. Die neue Furche 1965, S. 327–334.

Wiethaup, Hans: Das gemeindliche Abgabewesen in Nordrhein-Westfalen, in *Deutsches Verwaltungsblatt* 1957, S. 297–304.

Wiethaup, Hans: Das „preußische“ Ansiedlungsgesetz von 1904, in *Baumt und Gemeindebau* 1956, S. 17–19 und S. 44–48.

Wiethaup, Hans: Die wirtschaftliche und rechtliche Bedeutung der Ansiedlungsgenehmigung, in Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht 1957, S. 337–339.

Willigmann, Klaus: Kopplung von Verwaltungsakten mit wirtschaftlichen Gegenleistungen, in Deutsches Verwaltungsblatt 1963, S. 229–233.

Winter, Claus: Was kostet eine „Neue Stadt“? Kostenmodell für eine Stadt von 50 000 Einwohnern, in Gemeinnütziges Wohnungswesen 1960, S. 185–188.

Winter, Claus: Ist die Neue Stadt rentabel?, in Gemeinnütziges Wohnungswesen 1960, S. 259–260.

Winter, Claus: Materialien zur Städtebaufinanzierung I bis XII, in Bauwelt 1961, S. 140–141; S. 276–277; S. 437–438; S. 461–463; S. 724–725; S. 1035–1037; S. 1044–1048; und Bauwelt 1962, S. 921–923; S. 1409–1411.

Winter, Claus: Was kostet der Städtebau? Beispiele über die Höhe der Investitionskosten städtebaulicher Maßnahmen, in Gemeinnütziges Wohnungswesen 1963, S. 355–358.

Winter, Claus: Finanzierungspläne im Städtebau. Die Finanzierung städtebaulicher Anlagen durch die öffentliche Hand, in Gemeinnütziges Wohnungswesen 1963, S. 388–390.

Winter, Claus: Rentabilität im Städtebau?, in Gemeinnütziges Wohnungswesen 1964, S. 75–79.

Wixforth, Gerd: Die gemeindliche Finanzhoheit und ihre Grenzen, Siegburg 1964.

Wolff, Hans Julius: Verwaltungsrecht I. Ein Studienbuch, München und Berlin 1965.

Wortmann, Wilhelm: Die neue Stadt, in Bundesbaublatt 1962, S. 337–340.

Zahn, Erich: Die Grundlagen des Wettbewerbs, in Neue Stadt Wulfen, Architekturwettbewerb, Sonderheft, Stuttgart 1962, S. 7–12.

Zahn, Erich: Vom Wettbewerb zum Baubeginn. Ein Überblick, in Planung Neue Stadt Wulfen, Architekturwettbewerb, 2. Sonderheft Wulfen, Stuttgart 1965, S. 4–8.

Schriften ohne Verfasserangabe und Sonstiges

Bayerischer Prüfungsverband Öffentlicher Kassen, München. Die voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen einer neuen Großsiedlung in den Gemeinden Heimstetten und Kirchheim, nichtveröffentlichtes Gutachten im Auftrag der Gemeinden Heimstetten und Kirchheim, erstattet am 14. Februar 1966.

Begriffsbestimmungen aus dem Wohnungs- und Siedlungswesen, dem Städtebau und der Raumordnung, Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 68, Köln 1966.

Bericht des Präsidenten des Niedersächsischen Verwaltungsbezirks Braunschweig vom 21. 2. 1958 über die kommunale Erstausschüttung der Stadt Salzgitter; nicht veröffentlicht, in den Salzgitterakten des Bundesinnenministeriums.

Die Gründung Hochdahls im Landkreis Düsseldorf-Mettmann, in Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Eildienst 1961, S. 49.

Eine „neue Stadt“ im Landkreis Recklinghausen, in Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Eildienst 1960, S. 105.

Eine „neue Stadt“ im Landkreis Bonn, in Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Eildienst 1962, S. 68–69.

Espekkamp — Stadt aus Wille und Leistung, in Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht 1955, S. 125.

Interkommunaler Vertrag mit Erläuterungen über das Siedlungsprojekt „Auf der Horst“ zwischen der Landeshauptstadt Hannover, den Gemeinden Havelse und Garbsen und dem Landkreis Neustadt a. Rbge vom 22. 7. 1963.

Kurzreferat des Oberstadtdirektors Paslat, Salzgitter, anlässlich des Besuchs des Bundestagsausschusses für Kommunalpolitik und Öffentliche Fürsorge am 2. 6. 1958; in den Salzgitterakten des Bundesinnenministeriums.

Landbeschaffungsgesetz und Schutzbereichsgesetz. Begründungen und Stellungnahmen der Bundesregierung, des Bundesrates und des Bundestages. Stand: 1. März 1957, Düsseldorf 1957.

Neue Stadt Heitlingen. Standortuntersuchung und städtebauliche Konzeption. Forschungs- und Planungsgemeinschaft für Stadtentwicklung, 2. Aufl. Hannover 1959.

Neue Stadt Heitlingen. Baustufen — Investitionskosten — Finanzierung. Forschungs- und Planungsgemeinschaft für Stadtentwicklung, Hannover 1960.

Neue Stadt Heitlingen. Haushaltsuntersuchung. Forschungs- und Planungsgemeinschaft für Stadtentwicklung, Hannover 1960.

Neue Städte in der Bundesrepublik. Flüchtlingssiedlungen, Trabanten, Wohnstädte, Entlastungs- und Entwicklungstädte. Beobachtungen und Erfahrungen. Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 50, Köln 1957/60.

Neues Evangelisches Soziallexikon, hrsg. von Friedrich Karrenberg, Stuttgart 1963.

Referat von Dr. Grimm anlässlich des Besuchs des niedersächsischen Innenministers Borowski in Watenstadt-Salzgitter am 13. 10. 1949; in den Salzgitterakten des Bundesinnenministeriums.

Sennestadt. Eine neue Stadtgründung in Nordrhein-Westfalen, in Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht 1955, S. 300.

Statistische Berichte des Bayerischen Statistischen Landesamtes. Die Schulden von Land, Gemeinden, Gemeindeverbänden und kommunalen Zweckverbänden am 31. 12. 1964.

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1965.

Waldkraiburg — Die aufstrebende Siedlung. 1. April 1950 bis 1. April 1955. Ein Rechenschaftsbericht, hrsg. von der Gemeinde Waldkraiburg.

Wohngruppen und Gemeinschaftsanlagen in der Bundesrepublik Deutschland. Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 52, Köln 1962.

Wolfsburg — Tatsachen und Zahlen. Angaben bis Ende 1964, hrsg. von der Stadt Wolfsburg 1965.

Zehn Jahre Industriegemeinde Neutraubling, hrsg. von der Gemeinde Neutraubling 1961.

Zehn Jahre Traunreut 1950—1960, hrsg. von der Stadt Traunreut 1961.

Zehn Jahre Waldkraiburg 1950—1960, hrsg. von der Stadt Waldkraiburg 1961.

Zentrale Orte. Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände, Köln 1965.

Abkürzungsverzeichnis

AB	= Amtsblatt
AS	= Amtliche Sammlung
BayVBl.	= Bayerisches Verwaltungsblatt
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen, Amtliche Sammlung, Band und Seite
BS	= Bereinigte Gesetzessammlung
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, Amtliche Sammlung, Band und Seite
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
FAG	= Finanzausgleichsgesetz
GG	= Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBI. S. 1)
GS	= Preußische Gesetzessammlung
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
GW	= Gemeinnütziges Wohnungswesen
JR	= Juristische Rundschau
KSIZ	= Kommunale Steuerzeitschrift
LG	= Landgericht
LwMBI.	= Preußisches landwirtschaftliches Ministerialblatt
MBIIV.	= Preußisches Ministerialblatt für die innere Verwaltung
OLG	= Oberlandesgericht
OVG	= Oberverwaltungsgericht
rhpf.	= rheinland-pfälzisch
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
ZMR	= Zeitschrift für Mietrecht

Lebenslauf

Am 5. 12. 1937 wurde ich als viertes Kind des Oberregierungs- und Landwirtschaftsrates Dr. Klaus Muthesius und seiner Ehefrau Elisabeth, geborene Neidhardt, in Königsberg/Ostpreußen als deutscher Staatsangehöriger geboren. Durch die Kriegseignisse nach Hirschberg/Schlesien verschlagen, wurde ich dort im Herbst 1944 eingeschult. Einige Monate später flüchtete unsere Familie weiter nach Weimar, wo ich bis zur Übersiedlung nach Hannover im Jahre 1947 die Volksschule besuchte. Im Frühjahr 1949 bestand ich die Aufnahmeprüfung zum Ratsgymnasium in Hannover. Von 1951 bis zum Bestehen der Reifeprüfung im März 1958 besuchte ich das Gymnasium in Wolfsburg. Nach dem Abitur wurde ich für ein Jahr zum Militärdienst eingezogen.

Mit dem Sommersemester 1959 begann ich das Studium der Rechtswissenschaft an der Freien Universität Berlin. Nach fünf Semestern wechselte ich nach Mainz und studierte weitere drei Semester an der Johannes Gutenberg-Universität. Am 22. 10. 1963 bestand ich die erste juristische Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt in Mainz. Seit Januar 1964 befinde ich mich im Vorbereitungsdienst für Gerichtsreferendare im Land Rheinland-Pfalz. Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 25. 7. 1967.

